

# Kontrole isplate proračunskih sredstava krajnjim korisnicima

Ana Zorić\*

*U tekstu autorica, u svjetlu primjene novoga Zakona o proračunu i važećeg okvira, podsjeća na osnovna pitanja o kojima institucije u javnom sektoru trebaju voditi računa prije isplate sredstava krajnjim korisnicima. Upute iz ovoga članka bi trebale pomoći korisnicima usmjeravanjem njihove pozornosti na bitne elemente o kojima je potrebno voditi računa prilikom odluke o dodjeli sredstava, kako bi se u najvećoj mogućoj mjeri osiguralo da dodijeljena javna sredstva budu u konačnici utrošena zakonito, namjenski i svrhovito.*

## 1. Uvod

Odgovornost za izvršavanje svih rashoda i izdataka u skladu s namjenama već je dugi niz godina utvrđena za sve proračunske korisnike i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kroz niz odredaba ranije važećih zakona kojima se uređivao sustav proračuna. U trenutno važećem Zakonu o proračunu<sup>1</sup>, koji je na snazi od 1. siječnja 2022., odgovornost čelnika je utvrđena u članku 17. u kojemu je navedeno kako je upravo čelnik između ostalog odgovoran za zakonitost, svrhovitost, učinkovitost, ekonomičnost i djelotvornost u raspolaganju sredstvima tijela koje vodi. Ova odgovornost bila je dodatno naglašena od 2011. godine, kada je na snagu stupio prvi Zakon o fiskalnoj odgovornosti<sup>2</sup>, a i kroz daljnji razvoj sustava fiskalne odgovornosti i obvezu davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti (u daljnjem tekstu: Izjava) vezano za trošenje proračunskih sredstava. Tako se obvezom davanja Izjave jasno izrazilo kako je čelnik odgovoran za zakonito, namjenski i svrhovito trošenje sredstava koja ima na raspolaganju.

Tri navedene komponente odgovornosti stavljaju naglasak na činjenicu da odgovornost čelnika postoji čak i prije same isplate sredstava, a osobito nakon toga. Baš zbog toga, načelo dobrog financijskog upravljanja i dobar sustav unutarnjih financijskih kontrola zahtijevaju da se uz različite oblike naknadnih kontrola, u poslovanju uspostave i prethodnih i naknadnih kontrola koje ponajviše ovise o poslovnim procesima svakog pojedinog obveznika.

## 2. Kontrole prije isplate sredstava

Kontrola koja prethodi isplati sredstava jedno je od temeljnih prava, ali i obveza isplatitelja sredstava iz javnih izvora koji uvijek mora provesti sve potrebne korake, odnosno osigurati sve nužne preduvjete kako bi u najvećoj mogućoj mjeri izbjegao situacije u kojima se dodijeljena sredstva ne bi utrošila u skladu sa namjenom za koju su ista dana, odnosno u kojoj bi sredstva bila utrošena nezakonito i nesvrhovito. Kako bi se to osiguralo isplatitelj sredstava ima slobodu uspostavljanja procedure temeljem koje može i prije utroška sredstava tražiti dokumentaciju temeljem koje se sredstva

traže. Štoviše, takvo je postupanje predviđeno u članku 33. Zakona o fiskalnoj odgovornosti u kojem stoji da se tijekom izvršavanja proračuna (koje ne podrazumijeva samo samu isplatu sredstava pojedinom korisniku već cjelokupni proces izvršavanja proračuna i financijskog plana koji započinje već prvoga dana njegovog stupanja na snagu tj. 1. siječnja) može obavljati financijska kontrola zakonitog i namjenskog korištenja proračunskih sredstava kod proračunskog korisnika i krajnjih korisnika. Ova se odredba primjenjuje i na jedinice lokalne samouprave (čl. 33. st. 4.), a provedba ovih prethodnih kontrola uređuje se ovisno o okolnostima, na način koji najbolje odgovara konkretnim potrebama isplatitelja sredstava. Takvo postupanje je ne samo dopušteno, već štoviše, ukazuje na veći stupanj pažnje prije same dodjele sredstava, a time i na ispravno postupanje koje je u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja.

Primjer za takvo postupanje je situacija u kojoj, temeljem sporazuma o isplati subvencija trgovačkom društvu ili tekuće pomoći pravnim osobama u suvlasništvu, jedinica lokalne samouprave može u trenutku zaprimanja zahtjeva za isplatu sredstava, a prije same isplate sredstava, tražiti kopije računa, zapisnike, ali i svu drugu dokumentaciju za koju smatra da ju je nužno provjeriti vezano uz namjenski utrošak. U tom smislu bilo bi svrsishodno takvu mogućnost predvidjeti u ugovoru o dodjeli sredstava koji je temeljna isprava, ali i podloga za isplatu sredstava. Takva ugovorna odredba koja obvezuje krajnjeg korisnika na dostavu sve dokumentacije koju zatraži isplatitelj i prije same isplate je nužna i neophodna u situacijama u kojima je dodjela sredstava krajnjim korisnicima utemeljena na refundiranju sredstava koja krajnji korisnici prethodno utroše. Međutim, i u svim drugim modelima isplate sredstava moguće je tražiti dostavu dokumentacije, odnosno uvid u svu dokumentaciju dolaskom na lice mjesta kod krajnjeg troška jer u ovim situacijama pravila postavlja isplatitelj kod kojega je potrebno osigurati sve kako bi dodijeljena sredstva bila utrošena zakonito, namjenski i svrhovito te kako bi se u tom smislu osiguralo postupanje u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja.

## 3. Naknadna provjera namjenskih isplata i korištenja doznačenih sredstava

Kako je i naprijed navedeno, obveza sastavljanja i predaje Izjave kojom čelnici svih razina svake godine za prethodnu

\* Ana Zorić, dipl. iur., Ministarstvo financija RH, Zagreb.

<sup>1</sup> NN, 144/21

<sup>2</sup> NN, br. 139/10 i 19/14

proračunsku godinu, za razdoblje u kojem su obnašali dužnost, potvrđuju zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava te učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola u okviru proračunom utvrđenih sredstava, uvedena je od 2011. godine tj. od stupanja na snagu Zakona o fiskalnoj odgovornosti. Čelnik Izjave daje na temelju prethodno popunjenog Upitnika o fiskalnoj odgovornosti (u daljnjem tekstu: Upitnik), raspoloživih informacija o radu tijela, rezultata rada unutarne i vanjske revizije te vlastite procjene. Upravo Upitnik, uz uobičajene kontrole i uspostavljene procedure koje su usmjerene na poslovne procese unutar institucije i koje prvenstveno uređuju postupanja koja prethode isplatama ili uplatama, zahtijeva i postojanje određenog broja procedura i provedbu kontrola koje su usmjerene na provjere koje se provode nakon isplate sredstava.

Od samog početka, Upitnik u području izvršavanja sadržava obvezu davatelja sredstava da provjeri kod krajnjih korisnika kako su utrošene namjenski isplaćene donacije, pomoći, subvencije i drugi transferi.

Uz to, obveza provjera namjenskog utroška sredstava isplaćenih neprofitnim organizacijama, a vezano za to i mogućnost provedbe posredne ili neposredne kontrole na licu mjesta utvrđena je Zakonom o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija<sup>3</sup> koji je stupio na snagu 1. siječnja 2015. Takva odredba stoji i u novom Zakonu o proračunu u članku 63. u kojem je navedeno da su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, proračunski i izvanproračunski korisnici obvezni provjeriti zakonito i namjensko korištenje sredstava isplaćenih proračunskim i izvanproračunskim korisnicima, odnosno krajnjim korisnicima. Dodatno je kroz odredbe Zakona o fiskalnoj odgovornosti svim obveznicima dana mogućnost kontrole na licu mjesta već tijekom izvršavanja proračuna, a ne samo naknadno tj. nakon što su sredstva u cijelosti potrošena (iskorištena). Provjera namjenskog korištenja sredstava isplaćenih krajnjim korisnicima predstavlja jedan od elemenata učinkovitog i djelotvornog sustava financijskog upravljanja i kontrola. Riječ je o „ex post“ kontrolama koje su se počele intenzivnije provoditi potaknute upravo naprijed navedenim 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 početka provjerava postojanje tri elementa:

- postoji li podloga za isplatu,
- postoji li izvješće od krajnjeg korisnika o utrošku sredstava i
- jesu li kod određenog broja krajnjih korisnika provedene kontrole na licu mjesta.

**Sadašnje pitanje 22. glasi: „Pratilo se i kontroliralo namjensko isplaćivanje donacija, pomoći, subvencija do krajnjeg korisnika te korištenje istih“. Ovo pitanje se sastoji od tri potpitanja koja glase:**

22.1. Dostupne su preslike, odnosno reference ugovora koji su podloga za isplatu (dokaz: preslika, odnosno referenca ugovora na uzorku od 5% ukupnog broja svih transfera i minimalno 5% ukupne vrijednosti svih transfera, a najviše 100)

22.2. Postoji izvješće od krajnjeg korisnika o utrošku sredstava/realizaciji projekta (dokaz: preslika, odnosno referenca izvješća na uzorku od 5% ukupnog broja svih transfera i minimalno 5% ukupne vrijednosti svih transfera, a najviše 100)

22.3. Obavljene su provjere na licu mjesta na odabranom uzorku od onih krajnjih korisnika kojima je na godišnjoj razini isplaćeno 2.654,46 eura<sup>4</sup> ili više (dokaz: preslika, odnosno referenca zapisnika o izvršenoj kontroli kod 10%, a najviše 100 krajnjih korisnika kojima je na godišnjoj razini isplaćeno 2.654,46 eura ili više)

Kroz tri potpitanja u ovom pitanju jasno su vidljiva tri koraka provedbe kontrola nakon isplate sredstava. Prva dva koraka, koja se opisuju u nastavku, trebaju postojati prilikom svake isplate, dok će potreba kontrole na licu mjesta ovisiti o visini isplaćenih sredstava. U svakom od koraka važno je imati na umu nekoliko bitnih činjenica koje se navode u nastavku teksta.

#### a) Ugovor o isplati sredstava

Prvi korak tj. korak koji prethodi samoj isplati sredstava jest postojanje ugovora koji je podloga za isplatu, a ujedno je to i vjerodostojna knjigovodstvena isprava kojom se dokazuje obveza plaćanja u smislu članka 62. Zakona o proračunu u kojem stoji da se plaćanje rashoda i izdataka proračuna iz financijskog plana mora temeljiti na vjerodostojnoj knjigovodstvenoj ispravi kojom se dokazuje obveza plaćanja, a odgovorna osoba dužna je prije isplate provjeriti pravni temelj i visinu obveze koja proizlazi iz knjigovodstvene isprave. U tom smislu ovo pitanje provjerava je li, usprkos postojanju dokumenta ili isprave koja je po svojoj pravnoj prirodi jednostrani akt (kao što je npr. rješenje, odluka i slično), prije isplate sklopljen i ugovor sa primateljem sredstava. Preporuka Ministarstva financija je oduvijek bila sklapanje ugovora s primateljem sredstava. Naime, ugovor kao dvostranoobvezni pravni posao obvezuje obje strane, dakle isplatitelja (davatelja) sredstava obvezuje na isplatu (iako ta obveza u ovom slučaju ima deklaratornu narav), a krajnjeg korisnika, kao primatelja sredstava obvezuje na dostavu izvješća o utrošku sredstava i dostavu dokumentacije kojom se potvrđuje namjenski utrošak. Istodobno se u ugovoru može odmah utvrditi pravo kontrole na licu mjesta, a svakako se treba navesti i obveza vraćanja sredstava, ako sredstva ne budu utrošena namjenski ili nepravidno.

#### b) Izvješće o utrošku sredstava za realizaciju projekta

Drugi korak u procesu isplate transfera krajnjim korisnicima provjerava se kroz potpitanje 22.2. koje glasi: „Postoji izvješće od krajnjeg korisnika o utrošku sredstava/realizaciji projekta“. Forma izvješća o utrošku sredstava ovisit će o tome kome 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.

<sup>3</sup> NN, broj 121/14

<sup>4</sup> Prije 1. siječnja 2023. 20.000,00 kuna

- **Izveštaj o potrošnji proračunskih sredstava za neprofitne organizacije**

Zakon o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija koji je stupio na snagu 1. siječnja 2015., a gotovo istodobno i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o proračunu<sup>5</sup> iz 2015. godine po prvi su puta 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. Takva je odredba sada sadržana u članku 63. novog Zakona o proračunu. Osnovni element praćenja korištenja isplaćenih sredstava utvrđen je kroz obvezu dostave **izvještaja o potrošnji proračunskih sredstava** koji moraju dostavljati neprofitne organizacije koje 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 Pravilnikom o izvještavanju u neprofitnom računovodstvu i Registru neprofitnih organizacija<sup>6</sup> gdje je propisano da se izvještaj o potrošnji obvezno sastavlja za poslovnu godinu i dostavlja davatelju sredstava u roku od 60 dana od isteka poslovne godine. Međutim, ako to zatraži davatelj sredstava, izvještaj o potrošnji se može 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.

- **Izvešće 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 izvješće dostaviti u slobodnoj primjerenoj formi. Iz izvješća o utrošku treba biti razvidno jesu li sredstva utrošena svrhovito te 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 računa je 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 vrše radi pokrivanja troškova tzv. „hladnog pogona“ tj. za plaćanje režijskih troškova poslovnih prostora. U takvim se slučajevima sredstva obično doznačuju u jednom iznosu, čiji se utrošak periodično obrazlaže dostavom plaćenih računa ili se sredstva dostavljaju mjesečno nakon što krajnji korisnik dostavi iznos računa koji je potrebno platiti. U takvim slučajevima, dakle nije potrebno još i dodatno tražiti od krajnjeg korisnika izvješće o utrošku sredstava jer isplatiatelj (davatelj sredstava) u najvećoj mogućoj mjeri kontrolira za što su sredstva utrošena. Dodatno obrazloženje utroška sredstava nije potrebno niti u slučajevima kada krajnji korisnici dostavljaju račune isplatiatelju koji sredstava doznačuje 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“, koriste li se prostorije 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 takvog uređaja i je li nabava opravdana pa je temeljem ocjene opravdanosti dodijelio sredstva potrebna za nabavu.

Kako bi se dodatno ojačala odgovornost za upravljanje proračunskim sredstvima, još izmjenama iz 2015. godine u ranijem Zakonu o proračunu dodan je članak 54.a kojim je jedinica 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. Sada je to propisano u članku 63. Zakona o proračunu kojim su predviđene i novčane kazne za nepoštivanje navedenih odredbi.

### c) **Provjere na licu mjesta**

Treći korak prilikom isplate sredstava krajnjim korisnicima tj. nakon isplate provjerava se kroz potpitanje 22.3. koje glasi: „Obavljene su provjere na licu mjesta na odabranom uzorku od onih krajnjih korisnika kojima je na godišnjoj razini isplaćeno 2.654,46 eura ili više.“ Ovo pitanje se mijenjalo nekoliko puta, a kako bi se izbjegle dvojbe u primjeni promijenjena je i referenca te je pojašnjeno da se **kontrole na licu mjesta ne moraju vršiti za svaku isplatu koja iznosi 2.654,46 eura ili više na godišnjoj razini**. Definirano da i ako je isplaćen iznos od točno 2.654,46 eura, ta isplata ulazi u one od kojih se bira uzorak za odlazak u kontrole na licu mjesta, a pitanje je dorađeno i u jezičnom smislu. Dakle, prilikom odabira uzorka tj. krajnjih korisnika kod kojih će se otići u kontrole na licu mjesta, potrebno je od svih krajnjih korisnika koji su na godišnjoj razini ostvarili 2.654,46 eura ili više od obveznika davanja Izjave, otići u kontrolu na licu mjesta kod 10% njih, a najviše 100. U uzorak ulaze i neprofitne organizacije i oni krajnji korisnici kojima je primjerice četiri puta godišnje isplaćen iznos od 5.729,98 eura jer im je na godišnjoj razini isplaćeno 2.654,46 eura i više, ali i korisnici kojima je svaki mjesec u godini isplaćeno primjerice 265,45 eura jer im je na godišnjoj razini isplaćeno 3,185,40 eura što je više od 2.654,46 eura.

Kako je navedeno, uzorak bira sam obveznik, s tim da je od ukupnog broja svih transfera krajnjim korisnicima koji su na godišnjoj razini iznosili 2.654,46 eura ili više potrebno otići u kontrole na licu mjesta kod najmanje 10 % krajnjih korisnika kojima je isplaćeno 2.654,46 eura ili više, s tim da ako je takvih više od 100 potrebno je otići u kontrolu na licu mjesta kod najmanje 100 krajnjih korisnika.

Ovim provjerama se kod krajnjeg korisnika kontrolira jesu li odobrena sredstva namjenski i zakonito korištena 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 sredstva dana; provodi li se edukacija čija je priprema i početak financiran iz donacije/subvencije; je li zasađen višegodišnji

<sup>5</sup> NN, broj 15/15

<sup>6</sup> NN, broj 31/15

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 svakog krajnjeg korisnika kojemu je na godišnjoj razini isplaćeno 2.654,46 eura ili više. Ako je takvih isplata bilo primjerice 100, u kontrole na licu mjesta ide se kod 10 % ukupnog broja svih transfera koji su na godišnjoj razini iznosili 2.654,46 eura ili više, što znači da čak i ako se kod deset krajnjih korisnika ode u kontrole na licu mjesta to je dovoljno radi ispunjavanja obveza u sustavu fiskalne odgovornosti. Naravno da bi bilo dobro ići u kontrole na licu mjesta kod što većeg broja krajnjih korisnika, međutim zbog ograničenih resursa, ali i zbog nedostatka administrativnih kapaciteta, to je za sada uređeno na naprijed opisani način tj. davatelji sredstava mogu sami odabrati kod kolikog broja krajnjih korisnika će otići u kontrole na licu mjesta. Praksa je pokazala da čak i ako davatelj sredstava ode u svega nekoliko kontrola na licu mjesta (a najmanje kod 10 % primatelja transfera 2.654,46 eura ili više na godišnjoj razini, a najviše 100) 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 naprijed navedeno, nadležna tijela i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i drugi davatelji sredstava iz javnih izvora imaju pravo vršiti kontrole na licu mjesta. Vezano za neprofitne organizacije to i izrijeком stoji u članku 6. stavku 2. Zakona o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija. U nastavku se detaljnije pojašnjavaju glavne odrednice kontrola na licu mjesta.

Kontrole na licu mjesta (eng. *“on-the-spot controls”*) su alat putem kojega se provjerava jesu li dodijeljena i isplaćena sredstva utrošena zakonito, namjenski i svrhovito. Kontrole na mjestu korištenja sredstava obuhvaćaju kontrole ispravnog korištenja proračunskih sredstava, unutar predviđenog vremenskog razdoblja, izvršenja aktivnosti u smislu vremena, količina i kvalitete. Prema predmetu kontrole, kontrole na licu mjestu mogu biti kontrole roba, radova, usluga, sfera i slično.

Način odabira procedura, kao i provođenje i učestalost provjera koji su osnova za pripremu provedbe kontrola navode se za svaku pojedinu vrstu rashoda, a prema predmetu kontrole.

Kao i niz drugih stvari, po prvi puta se potreba provedba kontrola na licu mjesta javila vezano za korištenja sredstava iz fondova Europske unije i prije nego smo postali njezina članica. Takve kontrole su tada, a i danas usmjerene u prvom redu na provjeru utroška sredstava s ciljem onemogućavanja prijevara i sprečavanja drugih mogućih nepravilnosti.

Tko će u praksi obavljati kontrole na licu mjesta ovisi o situacijama u kojima će se kontrole obavljati, a ako smatraju potrebnim, davatelji sredstava mogu prije provedbe kontrola na licu mjesta pripremiti kontrolne liste. Kontrolna lista predstavlja popis pitanja koja pomažu pri provođenju kontrole na licu mjesta. Osobe koje provode kontrolu mogu ovisno o vrsti projekta i stanju u provedbi postaviti dodatna pitanja i zabilježiti pitanja i odgovore na dodatnoj listi koju će samo kreirati.

Na početku, osobe koje provode kontrolu na licu mjesta, trebaju se kratko predstaviti korisniku, opisati cilj kontrole i

istaknuti o čemu žele razgovarati (stanju u provedbi projekta, pitanjima koja je korisnik postavljao u izviješćima, vođenju projekta, određenoj dokumentaciji i slično).

Može se od korisnika tražiti da pripremi kratku prezentaciju o projektu (ciljevima, aktivnostima, trenutnom stanju, problemima – ako ih ima).

Kontrolu na licu mjesta obavljaju uvijek najmanje dvije osobe. Svakako bi trebala sudjelovati osoba odgovorna za projekt kod davatelja sredstava, i druga osoba koju odredi čelnik odnosno osoba koju je on ovlastio.

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 Smjericama uređene su 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 Smjericama 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 koji se mogu koristiti dostupni su na mrežnim stranicama Ministarstva financija <https://mfjn.gov.hr/> Istaknute teme – Središnja harmonizacijska jedinica – Financijsko upravljanje i kontrole – Regulatorni okvir.

#### 4. Financijske kontrole tijekom izvršavanja proračuna/financijskog plana

Zakonom o fiskalnoj odgovornosti se u članku 33. proširuje i na detaljniji način uređuje pravilo za jačanje fiskalne odgovornosti kojim se jača i sustav nadzora i kontrola nad korištenjem proračunskog novca. Zakon o fiskalnoj odgovornosti je u članku 33. dao i dodatnu mogućnost provedbe određenih kontrola već tijekom izvršavanja proračuna, odnosno financijskog plana. Osnovna ideja uvođenja ove vrste kontrola bila je uvesti mehanizam „*ex ante*“ i „*on going*“ kontrola. Kod takvih kontrola neće biti potrebno čekati da se sredstva počnu trošiti i da budu u cijelosti utrošena, već se i prije te tijekom trošenja sredstava omogućava provedba provjera, što je osobito važno prilikom trošenja financijski značajnijih sredstava. Važno je naglasiti da se odredbe članka 33., u kojemu su utvrđena pravila za jačanje fiskalne odgovornosti, na jednak način primjenjuju i na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje temeljem navedenog članka mogu provoditi kontrole na licu mjesta kod svojih proračunskih korisnika, kao i kod krajnjih korisnika sredstava iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Kako bi se u budućnosti kontrole provodile na što učinkovitiji način, predviđeno je i da će na temelju Zakona o fiskalnoj odgovornosti ministar financija donijeti naputak u kojemu će na detaljniji način propisati kako je predmetne kontrole potrebno provoditi, a do tada korisnici sami svojim internim aktima

uređuju način provedbe kontrola koje su usmjerene na provjeru jesu li osigurani svi preduvjeti da bi se sredstva koristila zakonito, namjenski i svrhovito i je li u konačnici tako i bilo.

## 5. Postupanje s uočenim nepravilnostima

Ako po provedenim kontrolama osobe koje su provodile kontrole utvrde da postoji sumnja na kazneno djelo ili je počinjen prekršaj, odnosno da su sredstva utrošena nenamjenski o tome obavještavaju čelnika koji poduzima mjere sukladno Pravilniku o postupanju i izvještavanju o nepravilnostima u upravljanju sredstvima institucija u javnom sektoru (u daljnjem tekstu: Pravilnik o upravljanju nepravilnostima, NN br. 78/20). Naime, sprječavanje rizika nepravilnosti i poduzimanje mjera u slučaju utvrđenih nepravilnosti u upravljanju sredstvima institucije uvijek je obveza odgovorne osobe. U člancima 11., 12. i 13. Pravilnika o upravljanju nepravilnostima razrađen je način postupanja u institucijama kada se utvrdi postojanje nepravilnosti i tu se razlikuje postupanje, ovisno o tome je li institucija obvezna imenovati osobu za nepravilnosti ili ne te postoji li povjerljiva osoba. Kako je naprijed navedeno, u institucijama koje nemaju obvezu imenovanja osobe za nepravilnosti, a imaju povjerljivu osobu, prijave o nepravilnostima u upravljanju sredstvima institucije dostavljaju se povjerljivoj osobi ili drugoj osobi koju je za tu svrhu odredio čelnik. Ako je nepravilnost utvrđena, o tome je potrebno obavijestiti odgovornu osobu, a ako povjerljiva osoba ili druga osoba procijeni kako je zaprimljena prijava o nepravilnostima osnovana, odgovorna osoba je dužna poduzeti odgovarajuće mjere utvrđene u članku 12. Pravilnika o upravljanju nepravilnostima. U institucijama koje nemaju obvezu imenovati ni osobu za nepravilnosti niti povjerljivu osobu, sve prijave o nepravilnostima koje se odnose na upravljanje sredstvima institucije dostavljaju se odgovornoj osobi koja poduzima odgovarajuće mjere u utvrđene u članku 12. Pravilnika o upravljanju nepravilnostima.

Koje su to odgovarajuće mjere koje je odgovorna osoba dužna poduzeti definirano je u članku 12. Pravilnika o upravljanju nepravilnostima. Konkretno, u slučaju utvrđenih nepravilnosti za koje postoji sumnja na kazneno djelo, predmet s dokazima u prilogu dostavlja na postupanje nadležnom državnom odvjetništvu. U slučaju utvrđenih nepravilnosti koje imaju obilježje prekršaja propisanog Zakonom o proračunu, predmet s dokazima u prilogu dostavlja na postupanje nadležnoj ustrojstvenoj jedinici Ministarstva financija u čijem je djelokrugu proračunski nadzor tj. Sektoru za financijski i proračunski nadzor. Dakle, kada se utvrdi da su sredstva korištena suprotno zakonu ili proračunu, čelnik obveznika odmah mora zahtijevati povrat proračunskih sredstava u proračun ili podnosi zahtjev za obavljanje proračunskog nadzora radi donošenja rješenja o povratu sredstava u proračun. Ova obveza proizlazi iz članka 70. Zakona o proračunu. Sukladno navedenom članku, ako se naknadno utvrdi da je isplata iz proračuna izvršena nezakonito i/ili neopravdano, proračunski korisnik mora odmah zahtijevati povrat proračunskih sredstava u proračun. Pojašnjenje navedenog članka za proračunske korisnike državnog proračuna dano je u članku 15. Pravilnika o načinu i uvjetima izvršavanja državnog proračuna te o načinu povrata sredstava u državni proračun i vođenja evidencija o povratu sredstava gdje je utvrđeno da je proračunski korisnik koji je dao nalog za plaćanje dužan

odmah zatražiti povrat sredstava u državni proračun ako se naknadno utvrdi da je isplata sredstava iz državnog proračuna izvršena nezakonito i/ili neopravdano. Navedena se sredstva u takvim slučajevima vraćaju u državni proračun u korist rashoda/izdatka koji je terećen u trenutku isplate ako je povrat ostvaren u godini u kojoj je izvršena isplata. Ako se sredstva odnose na rashode/izdatke izvršene prethodnih godina sredstva koja se vraćaju, vraćaju se u državni proračun u korist ostalih nespomenutih prihoda. U takvim će slučajevima proračunski korisnik državnog proračuna koji je dao nalog za plaćanje dati i uputu o povratu sredstava u državni proračun.

Isto tako, ako se proračunskim nadzorom utvrdi da su sredstva korištena suprotno zakonu ili proračunu, inspektor proračunskog nadzora donosi rješenje o povratu sredstava u proračun. Sredstva za koja se proračunskim nadzorom utvrdi da su korištena suprotno zakonu ili državnom proračunu i za koja je inspektor proračunskog nadzora donio rješenje o povratu sredstava u državni proračun, vraćaju se u državni proračun na način kako je naprijed opisan povrat sredstava koji zahtijeva sam proračunski korisnik. Pritom je proračunski korisnik državnog proračuna koji je dao nalog za plaćanje i uputu o povratu sredstava u državni proračun dužan voditi i evidencije o povratu sredstava u državni proračun. Protiv rješenja u postupku proračunskog nadzora žalba nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor. Uz sve navedeno, postoji i mogućnost da čelnik izravno na temelju članka 146. Zakona o proračunu Ministarstvu financija uputi zahtjev za obavljanje proračunskog i/ili financijskog nadzora.

U slučaju utvrđenih nepravilnosti koje imaju obilježje prekršaja propisanog Zakonom o računovodstvu, predmet s dokazima u prilogu dostavlja na postupanje Ministarstvu financija, Poreznoj upravi. U slučaju utvrđenih nepravilnosti koje imaju obilježje prekršaja propisanog posebnim zakonima iz nadležnosti drugih tijela državne uprave, predmet s dokazima u prilogu dostavlja na postupanje nadležnom tijelu državne uprave.

Ako osobe koje provode kontrole na licu mjesta utvrde da su postojale određene nepravilnosti za koje nisu propisane kazne, mogu korisniku sredstava naložiti i poduzimanje određenih mjera kako bi se utvrđene nepravilnosti otklonile tj. kako se više ne bi ponavljale, a ujedno kako bi korisnik u trošenju sredstava iz javnih izvora i općenito u svom poslovanju postupao u čim većoj mjeri u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja.

Pregledajte našu ponudu edukacija iz područja financija, računovodstva, revizije, prava i menadžmenta u javnom i neprofitnom sektoru na internet stranici

[www.tim4pin.hr](http://www.tim4pin.hr)