FISKALNA ODGOVORNOST U PRORAČUNU NA PRIMJERU GRADA ŠIBENIKA

Peran, Ivana

Master's thesis / Diplomski rad

2017

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Split, Faculty of economics Split / Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:124:780293

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

Download date / Datum preuzimanja: **2024-03-29**

Repository / Repozitorij:

REFST - Repository of Economics faculty in Split

SVEUČILIŠTE U SPLITU

EKONOMSKI FAKULTET SPLIT

DIPLOMSKI RAD

FISKALNA ODGOVORNOST U PRORAČUNU NA PRIMJERU GRADA ŠIBENIKA

Mentor:

prof.dr.sc. Branka Ramljak

Student:

Ivana Peran

Split, veljača 2017.

Sadržaj

1. UVOD 1

1.1.Problem istraživanja 1

1.2.Predmet istraživanja 1

1.3. Istraživačka pitanja 1

1.4.Cilj istraživanja 3

1.5.Doprinos istraživanja 3

1.6. Metode istraživanja 4

1.7. Struktura diplomskog rada 5

2. ZAKONODAVNI OKVIR ZA FUNKCIONIRANJE PRORAČUNA .. 6

2.1. Zakon o proračunu 6

2.1.1. Definiranje pojma proračuna 7

2.1.2. Funkcije, načela i korisnici državnog proračuna 8

2.1.3. Sadržaj državnog proračuna 12

2.1.4. Proračun jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave 16

2.2. Pravilnici i uredbe koji uređuju poslovanje jedinica lokalne uprave i samouprave 17

3. SUSTAV FISKALNE ODGOVORNOSTI U REPUBLICI HRVATSKOJ 20

3.1. Zakon o fiskalnoj odgovornosti 20

3.2. Financijska kontrola u javnom sektoru 22

4. FISKALNA ODGOVORNOST NA PRIMJERU GRADA ŠIBENIKA 27

4.1. Izrada Izjave o fiskalnoj odgovornosti 29

4.2. Izrada Upitnika o fiskalnoj odgovornosti 32

4.2.1. Testiranje pitanja iz područja planiranja proračuna (1-18) 34

4.2.2. Testiranje pitanja iz područja izvršavanja proračuna (19-33) 37

4.2.4.Testiranje pitanja iz područja računovodstva (48-67) 40

4.2.5. Testiranje pitanja iz područja izvještavanja i ostalo (68-75) 42

4.3. Izvješće o otklonjenim nepravilnostima 44

4.4. Plan za otklanjanje uočenih nepravilnosti 47

4.5. Mišljenje unutarnjih revizora 50

5. ZAKLJUČAK 54

LITERATURA 56

POPIS PRILOGA 59

SAŽETAK 60

SUMMARY 61

1. UVOD

1.1.Problem istraživanja

Problem istraživanja diplomskog rada čini fiskalna odgovornost u potpunom smislu, pravila i odredbe propisane Zakonom o fiskalnoj odgovornosti te Upitnik o fiskalnoj odgovornosti koji je glavna nit već spomenutog Zakona. Upravo zbog njegovog uspješnog provođenja bitno je kontrolirati korištenje proračunskih sredstava, odnosno da li se njima upravlja na zakoniti i racionalni način. S obzirom na navedeno, postoje fiskalna pravila i unutarnja kontrola koji potiču pravilan i efikasan rad proračunskog korisnika, u ovom radu, grada Šibenika.

1.2.Predmet istraživanja

Predmet istraživanja je Upitnik o fiskalnoj odgovornosti koji su čelnici uprava, samouprava te po novim izmjenama Zakona, trgovačka društva obvezni ispunjavati na kraju svake poslovne godine te dostaviti Ministarstvu financija kako bi imali uvid u rad navedenih tijela. S obzirom da Upitnik prethodi Izjavi treba temeljito istražiti sva njegova područja kako bi se donijela pravilna Izjava. U ovom će se radu prikazati izrada Upitnika na primjeru grada Šibenika koji spada u proračunsku jedinicu lokalne samouprave.

1.3. Istraživačka pitanja

Ministarstvo financija zahtijeva od svakog čelnika ili predsjednika uprave trgovačkog društva što vjerodostojniji prikaz provođenja sustava fiskalne odgovornosti u svojoj jedinici ili društvu. U skladu s tim, u radu će se prikazati sustav fiskalne odgovornosti u Republici Hrvatskoj koji se temelji na Zakonu o proračunu i Zakonu o fiskalnoj

odgovornosti, dok će se praktičnim dijelom na primjeru grada Šibenika prikazati funkcioniranje fiskalne odgovornosti unutar jedne jedinice lokalne samouprave.

Istraživačka pitanja na koja treba dati odgovor su:

1. Tko sve spada u proračun?
2. Koja je razlika između proračunskih i izvanproračunskih korisnika?
3. Kako se provodi fiskalna odgovornost?
4. Kako se izrađuje Upitnik o fiskalnoj odgovornosti?
5. Kome služe informacije iz Upitnika o fiskalnoj odgovornosti?
6. Što znači biti fiskalno odgovoran?
7. Tko snosi fiskalnu odgovornost?
8. Jesu li informacije o fiskalnoj odgovornosti dostupne svim zaposlenicima?
9. Objavljuje li se javno sadržaj fiskalne odgovornosti?

Fiskalna odgovornost se provodi kroz davanje Izjave o fiskalnoj odgovornosti uz koju se prilaže Upitnik o fiskalnoj odgovornosti koji su obveznici davanja Izjave dužni prethodno ispuniti na temelju financijskih informacija, rezultata rada unutarnje i vanjske revizije te vlastite procjene. Upitnik se izrađuje na temelju obrasca iz Uredbi, a da bi se moglo procijeniti postupa li se i do koje mjere u skladu s propisanim zakonodavnim okvirom, provode se testiranja po pitanjima iz Upitnika na koja se može odgovoriti samo sa: DA, NE i DJELOMIČNO. Sam Upitnik potpomaže čelniku prilikom davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti.

Ukoliko su uočene nepravilnosti tijekom sastavljanja Upitnika, sastavlja se Plan otklanjanja nepravilnosti koji se potom provodi te se kao rezultat provedenog plana, sastavlja Izvješće o otklonjenim nepravilnostima i slabostima. Uz Izjavu se osim navedenih dokumenata prilaže i Mišljenje unutarnje revizije o sustavu unutarnjih kontrola za područja koja su bila revidirana.

Fiskalno odgovoran znači poštivati odredbe Zakona o fiskalnoj odgovornosti što će se prikazati u daljnjim poglavljima rada malo detaljnije. Uz navedeno, treba dati na važnost i nepoštivanju(povredama) Zakona i njihovim posljedicama. Ukoliko čelnik, koji u potpunosti snosi fiskalnu odgovornost što je ujedno i odgovor na jedno od istraživačkih pitanja, prekrši odredbe Zakona stavit će svoj mandat na raspolaganje Vladi odnosno tijelu

koje ga je imenovalo, sukladno propisima o imenovanju.[1] Informacije o fiskalnoj odgovornosti dostupne su svim zaposlenicima, dok sadržaj nije javno prikazan na stranicama grada Šibenika.

1.4.Cilj istraživanja

Cilj diplomskog rada je pobliže objasniti sustav proračuna koji obuhvaća državni proračun, proračune jedinica lokalne i regionalne samouprave te proračunske korisnike državnog proračuna i proračunske korisnike proračuna jedinica lokalne i regionalne samouprave. Bitno je naglasiti i značenje proračunskih i izvanproračunskih jedinica koje se razlikuju prema financiranju iz državnog proračuna. Proračunski korisnici su institucije koje je osnovala država te su njihovi prihodi i rashodi sastavni dio proračuna i većim dijelom se financiraju iz državnog proračuna dok izvanproračunski korisnici državnog proračuna (izvanproračunski fondovi, trgovačka društva i dr.) imaju zaseban proračun i visoki stupanj autonomije ali država ima odlučujući utjecaj na upravljanje.[2] Uz navedeno, cilj je i prikazati djelovanje sustava fiskalne odgovornosti u gradu Šibeniku, izrada Upitnika koji obuhvaća pitanja iz područja planiranja, izvršavanja, javne nabave, računovodstva i izvještavanja na temelju propisanoga zakonodavnog okvira te ostalih planova i mišljenja koji potpomažu što kvalitetnijem provođenju sustava fiskalne odgovornosti. Kako bi se ostvarili navedeni ciljevi, potrebno je koristiti određene metode istraživanja koje će biti prikazane u sljedećem poglavlju.

1.5.Doprinos istraživanja

Ovim diplomskim radom prikazat će se i istražiti sustav fiskalne odgovornosti u jedinici lokalne uprave i samouprave što će svim zainteresiranim korisnicima približiti sam sustav i njegovo djelovanje na jedinstvenom primjeru. Javnost možda poima fiskalnu odgovornost kao nekakvo poštivanje pravila u Zakonu, no suština je veoma opširna i zanimljiva svakom

[1]Zakon o fiskalnoj odgovornosti, st.1., čl.11., NN 139/10, 19/14
[2] Institut za javne financije, http://www.ijf.hr/proracunski/2009.pdf (pregledano 15.12.2016)

građaninu kojeg zanima proračun njegove proračunske jedinice.[3] U navedenom je iskazan doprinos ovog istraživanja.

1.6. Metode istraživanja

U svrhu što boljeg razumijevanja tematike i donošenja krajnjeg zaključka potrebno je primijeniti neke od istraživačkih metoda. U okviru izrade teorijskog i praktičnog dijela koristit će se sljedeće metode znanstveno-istraživačkog rada, prilagođene prema teorijskom okviru[4]:

METODA ANALIZE– postupak znanstvenog istraživanja kojim se provodi raščlanjivanje složenih pojmova, sudova i zaključaka na njihove jednostavnije sastavne dijelove i elemente. Prilikom ovog istraživanja analizirat će se sam pojam fiskalna odgovornost koji sadrži niz područja koja će se istražiti.

METODA KOMPILACIJE- odnosi se na preuzimanje stavova i spoznaja koji su rezultat tuđih članaka i radova. U ovom istraživanju, preuzeti će se Zakon o fiskalnoj odgovornosti, Zakon o proračunu te ostali članci koji prate istu tematiku.

INDUKTIVNA METODA- primjenjuje induktivan način zaključivanja kojim se na temelju analize pojedinačnih činjenica dolazi do zaključka o općem sudu, što znači od zapažanja konkretnih pojedinačnih slučajeva dolazi do općih zaključaka. Prikazivanjem Izjave o fiskalnoj odgovornosti, Upitnika, Plana o otklanjanju nepravilnosti i slabosti, Izvješća te Mišljenja revizora dolazi se do zaključka da li je određena jedinica fiskalno odgovorna.

METODA DESKRIPCIJE- je postupak jednostavnog opisivanja ili očitavanja činjenica, procesa i predmeta. Opisati će se fiskalna odgovornost te izrada upitnika o fiskalnoj odgovornosti.

---

[3] Propisi Republike Hrvatske, http://www.propisi.hr/print.php?id=11154 (pregledano: 15.12.2016)
[4]Metode znanstvenih istraživanja, http://www.unizd.hr/portals/4/nastavni_mat/1_godina/metodologija/metode_znanstvenih_istrazivanja.pdf (pregledano: 15.02.2016)

METODA STUDIJE SLUČAJA-odnosi se na istraživanje studije slučaja na konkretnom primjeru. Praktični dio ovog rada, u kojem će se i koristiti navedena metoda, temeljit će se na primjeni fiskalne odgovornosti na primjeru grada Šibenika.

1.7. Struktura diplomskog rada

U okviru prvog poglavlja nalazi se uvodni dio diplomskog rada koji obuhvaća temeljne elemente rada kao što su problem, predmet i ciljevi istraživanja, metode korištene prilikom provođenja istraživanja te ostvareni doprinos. U okviru ovog poglavlja nalazi se i struktura diplomskog rada odnosno sadržaj.

U drugom poglavlju, analizirati će se temeljne odrednice zakonodavnog okvira za funkcioniranje proračuna. Pridana je važnost Zakonu o proračunu na temelju kojeg će se razraditi pojam proračun, što on obuhvaća, te njegovi proračunski i izvanproračunski korisnici. Uz navedeno, treba spomenuti Pravilnike i uredbe koji uređuju poslovanje jedinica lokalne uprave i samouprave što je i tema diplomskog rada.

U slijedećem poglavlju prikazat će se sustav fiskalne odgovornosti u Republici Hrvatskoj, zakonodavni okvir kojim se provodi fiskalna odgovornost, detaljna izrada Upitnika i Izjave o fiskalnoj odgovornosti, dostupnost informacija o fiskalnoj odgovornosti te ,naposljetku, tko snosi tu cjelokupnu odgovornost.

Četvrto poglavlje obuhvaća detaljno provođenje fiskalne odgovornosti na primjeru grada Šibenika. Sastavljanje Izjave o fiskalnoj odgovornosti kojoj prethodi izrada Upitnika, na temelju obrasca iskazanog u Uredbama Zakona o fiskalnoj odgovornosti. Ukoliko su uočene nepravilnosti, sastavljanje Plana o otklanjanju nepravilnosti te njegovo provođenje i sastavljanje Izvješća o otklonjenim nepravilnostima. Na kraju, sastavljanje Izvješća o internoj reviziji za koji je zadužen interni revizor na temelju svog iskazanog mišljenja.

U zadnjem poglavlju nalazi se zaključak diplomskog rada, nakon kojeg slijedi literatura i korišteni prilozi. Na kraju, slijedi sažetak na hrvatskom i engleskom jeziku kako bi se cjelina zaokružila.

2. ZAKONODAVNI OKVIR ZA FUNKCIONIRANJE PRORAČUNA

Svrha postojanja zakonodavnog okvira za funkcioniranje proračuna krije se u zapravo u samom Zakonu o proračunu. S obzirom da se ovim Zakonom uređuje planiranje, izrada, donošenje i izvršavanje proračuna naglasak je stavljen na što efikasniju kontrolu i racionalnije upravljanje javnim prihodima i rashodima. Da bi se ispunili svi postavljeni fiskalni ciljevi jedne države potreban je proračun koji kao,glavni dokument, predstavlja okvir kojim se tumače sve aktivnosti države i lokalnih jedinica vlasti. Zakonodavni okvir je jako bitan u samom funkcioniranju države jer regulira sva pitanja vezana uz upravljanje javnim financijama. Sami zakonodavni okvir možemo povezati sa novom„znanosti" ekonomsko pravo koja povezuje pravo i ekonomiju u jedno. Dok pravo pruža ekonomiji norme koje su nužne za njezino djelovanje na pravilan način,radi ostvarenja maksimalne koristi, istodobno mora i osluškivati potrebe društva kako bi njegova pravila poticala, a ne kočila društveni razvoj. Stvaranje ove discipline kao nove je jako bitna pojava dok sami odnos ekonomije i prava već je dobro poznat.[5]

2.1. Zakon o proračunu

Za pravilno razumijevanje i funkcioniranje proračuna postoji Zakon o proračunu koji uređuje proračun države i proračun jedinica lokalne i regionalne uprave i samouprave. Ovim se Zakonom uređuje „planiranje, izrada, donošenje i izvršavanje proračuna, upravljanje imovinom i dugovima, upravljanje javnim dugom, zaduživanje i jamstvo države te jedinica lokalne i regionalne samouprave, računovodstvo, proračunski odnosi u javnom sektoru te sva ostala pitanja koja su povezana sa javnim financijama".[6]

Smjernice ovog Zakona odnose se na državni proračun te proračun jedinica lokalne i regionalne samouprave. Međutim, neka pravila se odnose i na izvanproračunske fondove, trgovačka društva itd. u kojima država odnosno jedinica lokalne i područne samouprave ima odlučujući utjecaj na upravljanje, zaduženja i jamstva i financijski plan dok se po izvoru financiranja uključuju u opći proračun a nisu proračunski korisnici.

---

[5] Barković, I. (2009), *Interdisciplinarni uspjeh prava i ekonomije: ekonomska analiza prava*, Izvorni znanstveni članak, Osijek, str.79.
[6]Zakon o proračunu, čl.1., NN 87/08, 136/12, 15/15

Zakon o proračunu definira proračun središnje države kao akt kojim se procjenjuju prihodi i primici, a utvrđuju rashodi i izdaci za jednu kalendarsku godinu u skladu sa zakonom. Državni proračun se smatra važnim instrumentom za upravljanje državnim sredstvima koji je nužan za cijelo financiranje javne potrošnje u zemlji. Navedeno podrazumijeva da se teži uravnoteženosti proračuna, odnosno izjednačavanju prihoda i rashoda kako bi financijsko stanje u državi bilo stabilno. Odluku o donošenju državnog proračuna donosi Hrvatski sabor.

Proračun jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave je akt kojim se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci jedinica lokalnih vlasti u skladu sa zakonom te odlukom koju donosi predstavničko tijelo lokalnih i regionalnih jedinica.[7]

2.1.1. Definiranje pojma proračuna

U gomili definicija, jednostavno rečeno, proračun je plan prihoda i rashoda za točno određeno vremensko razdoblje. Često se riječ proračun izjednačava sa terminom budžet koja se koristi i u hrvatskom jeziku. Termin budžet potječe od francuske riječi „*bougette*“ koja je u srednjem vijeku predstavljala kožnu torbu u kojoj su francuski trgovci čuvali novac. U Engleskoj je predstavljala kožnu torbu u kojoj je ministar financija donosio prijedlog plana prihoda i rashoda države za buduće vremensko razdoblje.

U brojnim člancima kao i u svakodnevnici, često se državni proračun stavlja u usporedbu sa obiteljskim proračunom što dovodi do lakšeg razumijevanja terminologije proračuna. Svaka obitelj kao i država ima određene želje i potrebe. Da bi se ispunile potrebe i želje nužan je novac kojeg rijetko kada ima dovoljno stoga želje treba usklađivati sa financijskim mogućnostima. Isto kao i obitelj, Vlada sastavlja u skladu sa svojim aktivnostima i željama za razvoj države plan prihoda i rashoda za iduću godinu. U ovom slučaju, Vlada odgovara građanima te im treba redovno prikazivati kako se troši prikupljeni novac od građana. Zaključno, bez obzira o kome se radilo bit proračuna ostaje ista – planiranje i usklađivanje prihoda i rashoda.[8]

[7] Čl.1 , st.46, Zakona o proračunu
[8] Ott,K. i drugi, 2009, Proračunski vodič za građane, Institut za javne financije, Zagreb, str. 11

U Hrvatskoj postoje tri razine državnog proračuna: državni proračun, proračun izvanproračunskih korisnika državnog proračuna te proračun lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica. Svaki od njih ima svoj planski dokument u kojem se nalaze prihodi i rashodi, međutim zbrajanjem svih proračuna zajedno dobivamo koliko je novca sveukupno prikupljeno i potrošeno na nivou opće države. Zbrajanjem prihoda, primitaka i izdataka državnog proračuna i proračuna izvanproračunskih fondova dolazimo do konsolidiranog proračuna središnje države, dok proračun opće države obuhvaća proračun središnje države uvećan za proračune lokalnih jedinica.

2.1.2. Funkcije, načela i korisnici državnog proračuna

Proračun je uz prethodno navedene definicije također i odraz programa rada Vlade i treba težiti održavanju ukupne gospodarske ravnoteže te provođenju ciljeva ekonomske politike: *alokaciji, distribuciji i stabilizaciji*. U Hrvatskoj je donošenje državnog proračuna jedan od najvažnijih financijskih, ali i političkih događaja u godini. Ministar financija i njegov najuži tim suradnika nastoje što bolje informirati javnost o proračunu kako bi svi građani bili upoznati s njegovim ciljevima, ali i o tome s koliko novca država raspolaže.

Tri su glavne funkcije proračuna:[9]

- prikazuje najvažnije ciljeve države u fiskalnoj godini
- služi kao instrument kojim država utječe na ekonomsko stanje zemlje
- služi kao sustav kontrole prikupljanja i trošenja proračunskih sredstava.

Temeljna funkcija proračuna kao izvora financiranja javnog sektora je utvrditi financijske potrebe i predložiti načine njihova pokrivanja. Iz proračuna možemo saznati kako država planira prikupljati novac odnosno kako planira potrošiti prikupljeni novac što predstavlja najvažniji cilj fiskalne godine. Državni proračun možemo promatrati kao instrument ekonomske politike koji je usmjeren na poboljšanje ekonomskog stanja u državi što podrazumijeva zaposlenost, gospodarski rast, raspodjelu dohotka, štednju, potrošnju,inflaciju, itd. Jedna od njegovih najbitnijih funkcija je kontrola prikupljanja i trošenje javnog novca.

[9] Institut za javne financije, http://www.ijf.hr/proracunski/I-proracun.pdf (pregledano: 19.12.2016)

Kontrolu tijekom fiskalne godine obavljaju uprave unutar Ministarstva financija, ali i svako ministarstvo treba obavljati unutarnji nadzor u sklopu samog ministarstva dok naknadnu kontrolu, onu nakon izvršenja proračuna, obavlja Državni ured za reviziju. Naposljetku, neizostavno je spomenuti i porezne obveznike u kontroli proračunskog novca ovisno o njihovoj informiranosti. Zakonom o proračunu su definirane i različite kaznene odredbe vezane za nepridržavanje pravila trošenja i nenamjenskog korištenja proračunskog novca.

Proračunska načela

Da bi se proračun pravilno izvršio postoje određena proračunska načela koja trebaju poštivati svi koji se bave proračunom a to su:[10]

Načelo jedinstva i točnosti proračuna

Ovo načelo stavlja naglasak na to da se svi prihodi i rashodi proračunskih i izvanproračunskih korisnika moraju iskazivati po bruto-načelu, sva sredstva koja se koriste za financiranje rashoda, funkcija i programa državnih tijela i tijela samouprava moraju biti u visini utvrđenoj proračunom te svi prijedlozi akata, propisa i zakona koje donose Vlada i Sabor trebaju sadržavati procjenu fiskalnog učinka na proračun.

Načelo jedne godine

Proračun se donosi za proračunsku godinu koja traje 12 mjeseci te počinje 1.siječnja a završava 31.prosinca,proračun donosi Sabor odnosno predstavničko tijelo za lokalne i područne (regionalne) samouprave, svi prihodi i rashodi se planiraju za tu jednu godinu iako se u proračunu moraju planirati sredstva za pokriće preuzetih obveza iz prethodnih godina.

Načelo uravnoteženosti

Proračun bi trebao biti u ravnoteži ako da ukupni prihodi pokrivaju ukupne rashode što znači da država smije trošiti samo ono što prikupi. Iako postoje slučajevi da je manjak prihoda nad rashodima pa dolazi do zaduživanja. Ukoliko se zbog nepredviđenih okolnosti

[10] Čl.4-12, Zakona o proračunu

povećaju ukupni rashodi, odnosno smanje prihodi, proračun se mora uravnotežiti pronalaženjem novih prihoda odnosno smanjenjem rashoda.

Načelo obračunske jedinice

U proračunu su svi prihodi, primici, rashodi i izdaci iskazani u kunama pa se i financijski izvještaji sastavljaju u kunama.

Načelo univerzalnosti

Ovo načelo navodi na to da se svi prihodi mogu koristiti za sve rashode, iznimno ako nije drugačije Zakonom propisno.

Načelo specifikacije

Znači da svi prihodi u proračunu moraju biti raspoređeni po ekonomskoj klasifikaciji i iskazani prema izvorima dok rashodi moraju biti iskazani prema proračunskim klasifikacijama i uravnoteženi sa prihodima.

Načelo dobrog financijskog upravljanja

Znači da se proračunska sredstva moraju koristiti ekonomično, učinkovito i djelotvorno.

Načelo transparentnosti

Proračun se donosi i izvršava u skladu sa načelom transparentnosti što znači da proračun, sve dopune proračuna te izvještaji moraju biti dostupni javnosti zato se i objavljuju u Narodnim novinama.

Uz definiciju i navedena načela koja treba poštovati tijekom donošenja i izvršavanja proračuna bitno je spomenuti i odgovornost za proračun. Izvršno tijelo odgovorno je svom predstavničkom tijelu za planiranje i izvršavanje državnog proračuna dok odgovorne osobe u jedinicama lokalne i područne samouprave (čelnici), izvanproračunskim i proračunskim korisnicima snose odgovornost za zakonito i pravilno planiranje i izvršavanje proračuna. Uz državni proračun donosi se i zakon o izvršavanju proračuna, a u jedinicama lokalne i područne samouprave donosi se odluka o izvršavanju proračuna.

Korisnici državnog proračuna

Proračunski korisnici državnog proračuna su oni koji se financiraju iz državnog proračuna odnosno rashodi za zaposlene i materijalni rashodi potječu iz državnog proračuna. Pod njih ubrajamo: državna tijela, ustanove, proračunske fondove, vijeća manjinske samouprave te mjesne samouprave. Pod državnim tijelima podrazumijevamo Vladu, Sabor te ministarstva. Bitno je naglasiti da se proračunski korisnici moraju koristiti proračunskim sredstvima u svrhu ispunjavanja ciljeva zbog kojih su i osnovani.

Izvanproračunski korisnici državnog proračuna su oni u kojima država ima odlučujući utjecaj, ali istodobno imaju odlučujući stupanj ekonomije što znači da samostalno odlučuju o dijelu prihoda i rashoda. Pod njih ubrajamo: izvanproračunske fondove, te trgovačka društva i druge pravne osobe. Svaki izvanproračunski korisnik ima svoj zaseban proračun, koji se još naziva i financijskim planom, te se u nekim zemljama ne prikazuje u državnom proračunu.

Jedinstvenost izvanproračunskih korisnika čini to da oni iz svojih proračuna financiraju određenu javnu potrebu kao npr. izgradnju cesta. Nadalje, oni se najčešće osnivaju kako bi se osigurao izvor financiranja za određenu svrhu jer uvijek postoji mogućnost da izglasavanjem državnog proračuna upravo promakne ta svrha zbog utjecaja određenih interesnih skupina. Uz to što se financiraju iz proračunskih sredstava, izvor im čine i namjenski prihodi koji se definiraju kao prihodi kojima je unaprijed određeno u koje se svrhe smije utrošiti npr. prihodi iz Ministarstva zdravstva moraju se koristiti u zdravstvu.

Vlastiti prihodi izvanproračunskih korisnika nerijetko nisu dovoljni za pokriće njihovih rashoda pa se ovakvi problemi rješavaju dijelom transferom iz državnog proračuna a ostatak zaduživanjem. Prilikom zaduživanja, glavnu ulogu ima država koja uzima zajmove i izdaje obveznice na međunarodnom tržištu kapitala.[11]

[11] Ott,K. i drugi, 2009, Proračunski vodič za građane, Institut za javne financije, Zagreb str.43

2.1.3. Sadržaj državnog proračuna

Kratko rečeno, proračun se sastoji od općeg i posebnog dijela, a kod proračuna jedinica lokalne i regionalne samouprave pojavljuje se i plan razvojnih programa. Opći dio obuhvaća račun prihoda i rashoda te račun financiranja dok posebni dio sadrži plan rashoda proračunskih korisnika raspoređenih po ekonomskoj i organizacijskoj klasifikaciji te po tekućim i razvojnim programima. Ova podjela pojednostavljuje shvaćanje sadržaja proračuna na način da se račun prihoda i rashoda odnosi na godišnju zaradu države, odnosno ostvareni prihod i rashod. A s obzirom da je rijedak slučaj da su prihodi jednaki rashodima, račun financiranja ukazuje na to što država čini sa eventualnim viškom prihoda nad rashodima odnosno kako financira nastali manjak prihoda nad rashodima.

Račun prihoda i rashoda državnog proračuna

Račun prihoda i rashoda daje na uvid pregled prihoda i rashoda u jednoj godini.

Država ostvaruje prihode koje svrstavamo u dvije skupine: prihodi iz poslovanja i prihodi od prodaje nefinancijske imovine. Prihodi od nefinancijske imovine obuhvaćaju samo 1% ukupnih prihoda države, a oni se najčešće ostvaruju prodajom nekretnina, postrojenja, prijevoznih sredstava i sl. Daleko važniji su prihodi od poslovanja koji se zapravo odnose na prihode iz redovnih aktivnosti države:[12]

- Prihodi
- Doprinosi
- Ostali prihodi

Najznačajnija stavka ovih prihoda su *porezni prihodi* koji čine 60% ukupnih aktivnosti države. Obuhvaćaju porez na dohodak, prirez poreza na dohodak, porez na dobit, PDV, porez na imovinu i trošarine. Oni se također dijele na direktne poreze (snose ih porezni obveznici jer su im direktno nametnuti i uplaćuju ih u proračun) i indirektne poreze (uključeni su u cijenu pa iako ih uplaćuju trgovci, a snose ih kupci).

[12] Institut za javne financije, https://www.proracun.hr/Home/VodicProracun, (pregledano: 20.12.2016)

Druga bitna stavka prihoda iz poslovanja su *prihodi od doprinosa* koji čine 35% ukupnih aktivnosti države. Doprinosi za obvezna osiguranja su jako visoki u Hrvatskoj u odnosu na druge države i nose značajno opterećenje na plaće građana. Razlikujemo doprinose iz plaće koje plaćaju posloprimci- 20% od bruto plaće ide za mirovinsko osiguranje te doprinose na plaću koje plaćaju poslodavci- 15% za zdravstveno osiguranje, 1,7% za zapošljavanje, 0,5% za zaštitu na radu.

Glavna razlika između poreza i doprinosa je u tome što se porezni prihodi mogu koristiti u različite svrhe i namjene, a doprinosi samo za ono za što su namijenjeni.

Najmanje značajna stavka prihoda iz poslovanja su ostali prihodi koji obuhvaćaju preostalih 5% aktivnosti države. Oni obuhvaćaju razne pomoći, pristojbe, naknade.

Isto kao što država prikuplja novac ona ga i troši u različite svrhe što ćemo prikazati u daljnjem tekstu analizirajući rashode.

Radi lakšeg razumijevanja tko, gdje i kako troši prikupljeni novac iz državnog proračuna potrebno je prikazati rashode na nekoliko načina. Tako rashode pobliže objašnjavamo kroz nekoliko najbitnijih klasifikacija:[13]

- Ekonomska
- Funkcijska
- Programska
- Organizacijska
- Prema izvorima financiranja

Ekonomska klasifikacija analizira rashode prema ekonomskoj namjeni te ih dijeli na rashode iz poslovanja te rashode za nabavu nefinancijske imovine. Rashodi poslovanja čine 98% ukupnih rashoda države a najzastupljeniji unutar njih su socijalne naknade i rashodi za zaposlene. Uz njih, još možemo spomenuti financijske i materijalne rashode, subvencije i razne pomoći.

Socijalne naknade su najvažnija skupina rashoda unutar državnog proračuna, a odnose se na naknade iz osiguranja i naknade za socijalnu pomoć.

[13] Prilagođeno sa Pravilnika o proračunskim klasifikacijama, čl.5-19, NN 26/10 i 20/13

Rashodi za zaposlene su druga stavka po veličini unutar rashoda te obuhvaćaju plaće zaposlenika u javnom sektoru te njihove doprinose za zdravstveno i mirovinsko osiguranje. Iako ih država uplaćuje sama sebi i ne predstavljaju trošak, moraju se evidentirati kao trošak.

Subvencije su tekuća nepovratna državna pomoć poduzećima da bi poticala njihovu proizvodnju, pokrivala gubitke i sl. Subvencije se konstantno kreću unutar ukupnih rashoda oko 6%.

Materijalni rashodi se odnose na ukupnu vrijednost dobara i usluga koje država kupuje od privatnog sektora na tržištu, a služe za obavljanje aktivnosti države. Kao primjer možemo navesti troškove telefona, komunalija, stručnog usavršavanja, službenih putovanja i sl.

Financijski rashodi su oni rashodi koji nastaju zbog financijskog poslovanja odnosno državnog zaduživanja, a uglavnom uključuju kamate na zajmove, zatezne kamate i određene naknade na bankarske usluge.

Pomoći su bespovratni tekući i kapitalni prijenosi sredstava stranim organizacijama, poduzećima, financijskim institucijama, bankama i sl. Često se odnosi na prijenos sredstava iz državnog proračuna lokalnim proračunima pa i na prijenos između županija.

Uz navedene rashode iz poslovanja valja spomenuti i rashode za nabavu nefinancijske imovine. Oni se najčešće odnose na nabavu neproizvedene i proizvedene imovine, strateške zalihe i sl. Obično se najveći dio prihoda odnosi na nabavu građevinskih objekata.

Funkcijska klasifikacija prikazuje rashode po svojoj namjeni kao što su socijalna zaštita, zdravstvo, obrana, ekonomski poslovi, obrazovanje. Država većinske izdatke prema ovoj klasifikaciji koristi za socijalnu zaštitu i zdravstvo, ali i na ekonomske poslove što ukazuje na preveliku ulogu države u gospodarstvu.

Organizacijska klasifikacija prikazuje rashode prema organizacijskim jedinicama odnosno ministarstvima, agencijama, zavodima, fondovima, državnim uredima. Promatrajući statistike kretanja rashoda prema ovoj klasifikaciji utvrđeno je da se najviše sredstava odnosi na Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje i Hrvatski zavod za zapošljavanje što ukazuje na važnost restrukturiranja ovih sektora kako bi se smanjili visoki proračunski rashodi.

Programska klasifikacija se odnosi na prikaz rashoda prema programima, aktivnostima i projektima, kao primjer toga možemo navesti program zaštite okoliša. Cilj ove klasifikacije je što bolje utvrditi namjenu i što racionalnije i efikasnije trošenje sredstava namijenjenih projektima.

Rashodi po izvorima financiranja se zapravo odnosi na prikazivanje rashoda prema prihodima s obzirom da su izvori financiranja svi oni prihodi kojima se podmiruju rashodi različitih vrsta i namjena. Svi izvori financiranja označeni su sa jednoznamenkastim brojem koji predstavlja razred te dvoznamenkastim brojem koji označava pripadnost skupini.

Zaključno, nakon analize prihoda i rashoda, potrebno je naglasiti da su rijetko kada prihodi i rashodi uravnoteženi što znači da država treba prikazati njihovu nastalu razliku.

Razlika se prikazuje kroz usporedbu ukupnih prihoda i rashoda što dovodi do pozitivne razlike koju nazivamo neto pozajmljivanje ili negativne razlike naziva neto zaduživanje. Drugi način prikazivanja je operativni saldo koji se odnosi na razliku između redovitih prihoda i rashod poslovanja bez promjena u dugotrajnoj nefinancijskoj imovini. Treći i posljednji način je primarni operativni saldo koji prikazuje razliku između prihoda i rashoda poslovanja bez izdataka za kamate.[14]

Svi navedeni načini, bez obzira na teoriju, u praksi, prikazani su kroz deficit proračuna.

Račun financiranja

Kao što smo već spomenuli, račun financiranja prikazuje kako se financira proračunski manjak odnosno koristi proračunski višak. Sam račun doprinosi lakšem razumijevanju kako je država financirala povećanu potrošnju odnosno u što je uložila povećanu zaradu. U računu financiranja iskazuju se primici od financijske imovine i zaduživanja kao što su depoziti, zajmovi i vrijednosti papiri te izdaci za već navedene kategorije.

[14] Ott,K. i drugi, 2009, Proračunski vodič za građane, Institut za javne financije, Zagreb str.36

2.1.4. Proračun jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Kao što je već spomenuto u prethodnom tekstu, proračun lokalnih jedinica je akt kojim se planiraju prihodi i rashodi lokalne jedinice za tu godinu. Kako bi se postiglo pravo odlučivanja o lokalnim i regionalnim potrebama i interesima država je podijeljena na gradove i općine kao jedinice lokalne samouprave te županije kao jedinice regionalne samouprave. Svaka lokalna jedinica ima svoj lokalni proračun u kojem se prikazuju ostvareni prihodi te rashodi koji su potrebni za obavljanje određenih poslova jedinice. Svi proračuni lokalnih jedinica promatraju se kao jedinstveni proračun lokanih jedinca na razini države.

Korisnici lokalnih proračuna su institucije koje je osnovala lokalna jedinica i koje se većim dijelom financiraju iz lokalnog proračuna pa su njihovi prihodi i rashodi dio lokalnog proračuna. Kao primjer toga možemo navesti srednje škole, osnovne i dječje vrtiće. Uz njih postoje i izvanproračunski korisnici lokalnih proračuna u kojima lokalne jedinice imaju odlučujući utjecaj na upravljanje, ali se financiraju sredstvima iz lokalnih proračuna i prihodima iz vlastite djelatnosti.

Prihodi lokalnih proračuna vode se kao i prihodi državnog proračuna, a dijele se a porezne i neporezne prihode, dotacije i prihode od nefinancijske imovine. Glavni izvor financiranja lokalnih proračuna čine porezi odnosno porez na dohodak i prirez poreza na dohodak koji obuhvaćaju 90% ukupnih prihoda lokalnih jedinica. Kod ovih podjela bitno je napomenuti i zajedničke poreze (porez na dohodak i porez na promet nekretninama) koji se dijele između države, županija, gradova i općina. Dijeljenje poreza na promet nekretninama se objašnjava kroz 1 zarađenu kunu od koje 40 lipa ide državi, a 60 lipa gradu ili općini. Međutim, dijeljenje poreza na dohodak ovisi o području na kojem se nalazi grad ili općina pa tako razlikujemo četiri načina podjele prihoda:[15]

- uobičajena ili standardna
- u Gradu Zagrebu
- na područjima posebne državne skrbi i brdsko-planinskim područjima
- na otocima sa posebnim financijskim statusom.

[15] Kuliš, D., Škreb-Kesner, M. (2010), Porezni vodič za građane, Institut za javne financije, Zagreb

Kod uobičajenog dijeljenja od 1 kune ostvarenog prihoda od poreza na dohodak županiji odlazi 15,5 lipa, a gradu ili općini 55 lipa. Ako lokalna jedinica preuzme obvezu financiranja određenih decentraliziranih funkcija, središnja joj država daje dodatnih 10,7 lipa kako bi bila sigurna da će lokalna jedinica imati barem minimum sredstava potrebnih za financiranje preuzetih poslova. Ako je preuzela financiranje vatrogasnih postrojbi, dobije još 1,3 lipe. Više preuzetih decentraliziranih funkcija za lokalnu jedinicu znači i veći udio u porezu na dohodak.

Rashode lokalnih jedinica najlakše je prikazati prema funkcijskoj klasifikaciji koja određuje u koje namjene idu prikupljena sredstva, kao npr. opskrba vodom i plinom, obrazovanje, zdravstvo, ekonomski poslovi, rekreacija, zaštita okoliša, socijalni rad i sl.

2.2. Pravilnici i uredbe koji uređuju poslovanje jedinica lokalne uprave i samouprave

Sustav metoda za izradu financijskog plana, odnosno proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, definiran je Zakonom o proračunu i podzakonskim aktima kojima se regulira provedba Zakona, u prvom redu Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama, Pravilnikom o financiranju poslovanja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu.

Sama provedba Zakona o proračunu prikazana je u prethodnom poglavlju, pa će se u ovom dijelu staviti naglasak na pravilnike i odredbe koje prate Zakon o proračunu, a koji nisu manje bitni za poslovanje i financiranje jedinica lokalne i regionalne samouprave.

Prvi, Pravilnik o proračunskim klasifikacijama, odnosi se na državni proračun i proračune jedinica lokalne i regionalne samouprave te njihove proračunske i izvanproračunske korisnike. Obuhvaća vrste, sadržaj i primjenu proračunskih klasifikacija koje čine okvir za iskazivanje prihoda i primitaka te rashoda i izdataka po nositelju, cilju, namjeni, vrsti, lokaciji te izvorima financiranja.[16] Proračunske klasifikacije dijele se na: organizacijsku, programsku, funkcijsku, ekonomsku, lokacijsku i izvori financiranja. Navedene klasifikacije već su spomenute i objašnjene u prethodnom poglavlju kada su analizirani

[16] St.1-2, čl.2 Pravilnika o proračunskim klasifikacijama

rashodi proračuna. Proračuni i svi njegovi proračunski i izvanproračunski korisnici, pa tako i lokalne jedinice, dužni su iskazivati prihode i rashode prema proračunskim klasifikacijama što je i definirano Zakonom o proračunu i ovim Pravilnikom.

Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obuhvaća izvore sredstava i financiranje poslova iz djelokruga županije, grada i općine. Jedinice lokalne i regionalne samouprave, za obavljanje poslova, osiguravaju sredstva u svom proračunu u kojem prihodi moraju biti razmjerni rashodima. Navedene jedinice prikupljaju sredstva iz vlastitih izvora, zajedničkih poreza i dotacija iz državnog i županijskog proračuna.[17] Vlastiti izvori sredstava za županiju su: prihodi od vlastite imovine, županijski porezi (porez na nasljedstva i darove, porez na cestovna motorna vozila, porez na plovila, porez na automate za zabavne igre), novčane kazne i oduzete imovinske koristi te ostali prihodi.

Vlastiti izvori sredstava za grad i općinu, osim već navedenog i za županiju, obuhvaćaju razne upravne i boravišne pristojbe, komunalne naknade i doprinose te naknade na uporabu javnih, općinskih ili gradskih površina. Općine ili gradovi mogu ostvariti i dodatne izvore sredstava uvođenjem nekih od poreza: prirez porezu na dohodak, porez na potrošnju, porez na korištenje javnih površina, porez na kuće za odmor i sl.

Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu uključuje sve institucije koje se izravno financiraju iz državnog, odnosno proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, i registrirani su u registru korisnika proračuna. Proračunsko računovodstvo temelji se na općeprihvaćenim računovodstvenim načelima: točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju poslovnih događaja, te na međunarodnim računovodstvenim standardima za javni sektor. Korisnici proračunskog računovodstva vode knjige prema načelu dvojnog knjigovodstva, a na temelju Računskog plana koji je sastavni dio ovog Pravilnika.

[17] Prilagođeno sa Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave čl.3, NN 100/15 i 115/16

Obvezne poslovne knjige su:

- dnevnik
- glavna knjiga
- pomoćne knjige.

U dnevnik se unose poslovne promjene po vremenu nastanka. Glavna knjiga je evidencija poslovnih promjena i transakcija nastalih na imovini, obvezama, vlastitim izvorima, prihodima i rashodima. Pomoćne knjige su analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja.

Poslovne knjige se vode za fiskalnu godinu i čuvaju se sukladno Zakonu o računovodstvu: dnevnik i glavna knjiga 11 godina, a pomoćne knjige 7 godina, i to od zadnjeg dana fiskalne godine na koju se odnose.

Najvažniji dio ovog Pravilnika, na temelju kojeg se iskazuju knjigovodstvene aktivnosti je Računski plan proračuna koji sadrži brojčane oznake i nazive pojedinih računa po kojima su proračun i proračunski korisnici obvezni knjigovodstveno iskazivati imovinu, obveze i izvore vlasništva te prihode/primitke i rashode/izdatke. Računski plan sadrži 10 razreda. Razredi 0 i 1 odnose se na imovinu korisnika. Pregled stanja imovine i obveza odnosi se na razred 2 koji je osnova za izračunavanje pokazatelja održivosti aktivnosti proračuna ili proračunskog korisnika. Razredi 3, 4 i 5 odnose se na rashode odnosno izdatke, razredi 6, 7 i 8 na prihode odnosno primitke, a razred 9 se odnosi na vlastite izvore.[18]

[18] Prilagođeno iz čl. 21. st. 1. i 2. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu

3. SUSTAV FISKALNE ODGOVORNOSTI U REPUBLICI HRVATSKOJ

Sustav fiskalne odgovornosti u RH obuhvaća Zakon o proračunu koji je već prethodno pojašnjen i Zakon o fiskalnoj odgovornosti. Spomenuti Zakon je korak naprijed, odnosno, nadogradnja pravila iz Zakona o proračunu te se prvi put uvodi 01.siječnja 2011.godine. Sklon je promjenama i prilagodbama propisa koji se stalno mijenjaju pa se tako 2014. promijenio *obuhvat korisnika* Zakona. Vrlo bitno je i spomenuti obvezu podnošenja Izjave o fiskalnoj odgovornosti koju uvodi ovaj Zakon.

3.1. Zakon o fiskalnoj odgovornosti

Zakonom o fiskalnoj odgovornosti određuju se pravila kojima se ograničava državna potrošnja, jača odgovornost za zakonito, namjensko i svrhovito korištenje proračunskih sredstava te jača sustav kontrola i nadzora radi osiguranja fiskalne odgovornosti. Cilj ovoga Zakona je osiguranje i održavanje fiskalne odgovornosti, transparentnosti i održivosti javnih financija, a postiže se uspostavljanjem i jačanjem fiskalnih pravila, te pravila za osiguranje fiskalne odgovornosti na temelju kojih Vlada Republike Hrvatske utvrđuje i provodi fiskalnu politiku.[19]

Izmjenama i dopunama Zakona o fiskalnoj odgovornosti od veljače 2014. promijenio se obuhvat obveznika koji predaju Izjavu o fiskalnoj odgovornosti. Ovaj Zakon se dotada odnosio na državni proračun, proračun lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica te na njihove proračunske i izvanproračunske korisnike, međutim novim dopunama Zakon je počeo obuhvaćati i trgovačka društva te druge pravne osobe kojima je osnivač RH ili lokalna odnosno regionalna jedinica samouprave.

Kao što je već spomenuto, čelnik jedinica odnosno predsjednik uprave trgovačkog društva ili čelnik neke druge pravne osobe obvezan je u sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti.

[19] Zakon o fiskalnoj odgovornosti, NN 139/10, 19/14, , čl. 1-2.

Izjava o fiskalnoj odgovornosti je godišnja izjava kojom čelnik proračunskog i izvanproračunskog korisnika državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i čelnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te predsjednik uprave trgovačkog društva u vlasništvu Republike Hrvatske, odnosno jedne ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, čelnik druge pravne osobe kojoj je osnivač Republika Hrvatska, odnosno jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave potvrđuje da je u radu osigurao *zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava te učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola.*[20]

Čelnik daje Izjavu na temelju Upitnika o fiskalnoj odgovornosti koji su obveznici davanja Izjave dužni prethodno popuniti;na temelju raspoloživih informacija o radu tijela; rezultata rada unutarnje i vanjske revizije i vlasti; te vlastite procjene.

Upitnik o fiskalnoj odgovornosti je dokument koji obuhvaća različita područja djelovanja proračunskih korisnika od planiranja i izvršavanja proračuna, područja javne nabave, računovodstva i izvještavanja. Uz Izjavu se predaju i Upitnik o fiskalnoj odgovornosti, Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti (ukoliko su uočene), Izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima te Mišljenje unutarnjih revizora o sustavu financijskog upravljanja i kontrola za područja koja su revidirana u prethodnoj godini. Preslike navedene dokumentacije i drugi dokumenti na temelju kojih se daje Izjava čuvaju se u Predmetu o fiskalnoj odgovornosti za određenu godinu i čuvaju kod obveznika.[21]

Čelnik proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna te jedinica lokalnih i područnih (regionalnih) samouprava dužan je dostaviti Izjavu i sve dokumente koji je prate, do 28.veljače tekuće godine za prethodnu godinu, nadležnom ministarstvu, odnosno, načelniku općine, gradonačelniku i županu.

Nadzor nad provedbom ovog Zakona provodi Ministarstvo financija, a odgovornost za provedbu odredaba zakona snosi čelnik, koji će staviti mandat na raspolaganje tijelu koje ga je imenovalo, odnosno kaznit će se novčanom kaznom od 5.000,00 kuna do 25.000,00 kuna za prekršaj, ukoliko prekrši odredbe ovoga zakona.

---

[20]Fiskalnaodgovornost,http://tim4pin.hr/knjige-i-prirucnici/fiskalna-odgovornost-2015/ (pregledano:24.01.2017)

[21]Uredbu o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila, NN broj 139/2010, čl.7

Izrada Izjave o fiskalnoj odgovornosti te svih dokumenata koji je prate biti će detaljno objašnjena u sljedećem poglavlju diplomskog rada na primjeru jedinice lokalne samouprave grada Šibenika.

3.2. Financijska kontrola u javnom sektoru

Sustav unutarnjih financijskih kontrola (engl. *Public Internal Financial Control*) je sustav razvijen od strane Europske Unije kako bi se unaprijedilo upravljanje i kontrola nad državnim financijskim sredstvima. U skladu s navedenom definicijom se može zaključiti kako je ovaj sustav uspostavljen kako bi se osigurala potrebna razina upravljanja financijskim sredstvima u Republici Hrvatskoj.

Temelj financijske kontrole u javnom sektoru predstavlja Zakon o proračunu koji kao jedno od glavnih načela ističe dobro financijsko upravljanje proračunskim sredstvima u skladu sa načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti. Kako bi se ispunilo jedno od glavnih načela i ojačalo financijsko upravljanje donesen je Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (NN 2006./141).

Danas je na snazi Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru koji je donesen krajem srpnja 2015. te donosi promjene u obuhvatu obveznika Zakona u odnosu na prethodni. Obuhvaća sve proračunske i izvanproračunske korisnike državnog, područnog i lokalnog proračuna, ali i trgovačka društva u vlasništvu države ili lokalnih jedinica. Ovaj Zakon iz 2015. naglašava važnost toga da javni menadžeri odnosno rukovoditelji imaju slobodu upravljanja organizacijskom jedinicom te određivanja načina ostvarenja postavljenih ciljeva, naravno, uz pokazatelje kojima se može pratiti koliko je uspješno njihovo djelovanje.[22]

Kada se promatra zakonska regulativa sustava unutarnjih kontrola u Republici Hrvatskoj, može se reći da sustav podliježe brojnim zakonima, odredbama i drugim pravilnicima. Ovdje je u svakom slučaju najvažniji Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru, koji definira sam pojam sustava, njegovu ulogu kao i osnovne elemente.

[22] Manojlović R., Pravno uređenje mjerenja učinka u hrvatskoj državnoj upravi i lokalnoj i područnoj(regionalnoj) samoupravi, Zagreb, 2016., str. 11.

Sustav unutarnjih kontrola je skup načela, metoda i postupaka unutarnjih kontrola koji je uspostavila odgovorna osoba institucije u svrhu uspješnog upravljanja i ostvarenja općih ciljeva, kao što su: obavljanje poslovanja na pravilan, etičan, ekonomičan, učinkovit i djelotvoran način, usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima, zaštita sredstava od gubitaka, zlouporabe i štete, jačanje odgovornosti za ostvarenje poslovnih ciljeva te pouzdanost i sveobuhvatnost financijskih i drugih izvještaja.[23]

Sustav unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru obuhvaća dva osnovna elementa:

1. financijsko upravljanje i kontrole
2. unutarnju reviziju.

Ad.1) **Financijsko upravljanje i kontrole** (eng. skraćenica *FMC – Financial Management and Controls*) je prvi i osnovni element svakog sustava unutarnjih kontrola za koji je odgovoran čelnik korisnika proračuna, odnosno rukovoditelj trgovačkih društava. Odgovorna osoba upravljajući rizicima, osigurava razumnu sigurnost da će se u ostvarivanju ciljeva proračunska i druga sredstva koristiti pravilno, etično, ekonomično, djelotvorno i učinkovito, ili točnije, u skladu sa zakonom i propisima. Ovaj sustav obuhvaća sve poslovne transakcije, osobito vezane uz prihode/primitke, rashode/izdatke, natječajne procedure i sl. Dobar primjer loše unutarnje kontrole je zapošljavanje cijele obitelji unutar velike kompanije kao što je Zagrebački holding što je objavljeno i u javnosti tijekom proteklih dana.

Financijsko upravljanje i kontrole potiču poboljšanje djelovanje sustava unutarnjih kontrola u javnom sektoru, a u praksi se to odnosi na:[24]

- obavljanje poslovanja na pravilan, etičan, ekonomičan, učinkovit i djelotvoran način
- usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima, planovima, programima i postupcima
- zaštita sredstava od gubitaka uzrokovanih lošim upravljanjem, neopravdanim trošenjem i korištenjem te zaštita od drugih oblika nepravilnosti
- jačanje odgovornosti za uspješno ostvarenje poslovnih ciljeva

[23]Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru, Narodne novine 78/15, čl. 4., st.1, točka 23.
[24]Čl.5 Zakona o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru

- pouzdanost i sveobuhvatnost financijskih i drugih izvještaja.

FMC se provodi na svim razinama korisnika proračuna, te u trgovačkim društvima, a obuhvaća sve poslovne transakcije, osobito one vezane uz planiranje i izvršavanje proračuna odnosno financijskog plana, javnu nabavu, računovodstvo i izvještavanje. Korisnici proračuna obvezni su planirati aktivnosti na uspostavi i razvoju FMC-a.

FMC se provodi putem pet međusobno povezanih komponenata:[25]

1) kontrolnog okruženja koje obuhvaća:

a) osobni i profesionalni integritet te etičke vrijednosti zaposlenika,

b) rukovođenje i stil upravljanja,

c) određivanje misije, vizije i ciljeva,

d) organizacijsku strukturu, uključujući dodjelu ovlasti i odgovornosti te uspostavu odgovarajuće linije izvješćivanja,

e) praksu upravljanja ljudskim potencijalima i kompetentnost zaposlenika;

2) upravljanja rizicima (proces utvrđivanja, procjenjivanja i praćenja rizika, koji mogu ugroziti realizaciju ciljeva korisnika proračuna, te poduzimanja potrebnih radnji, posebice kroz promjenu sustava financijskog upravljanja i kontrola, a u svrhu smanjenja rizika);

3) kontrolnih aktivnosti (temelje se na pisanim pravilima i načelima, postupcima i drugim mjerama koje se uspostavljaju radi ostvarenja ciljeva korisnika proračuna smanjenjem rizika na prihvatljivu razinu);

4) informacija i komunikacije (omogućuju upravljanje i kontrolu poslovanja);

5) praćenja i procjene sustava financijskog upravljanja i kontrola (putem stalnog praćenja sustava FMC-a, samoprocjene i unutarnje revizije).

Za koordinaciju uspostave i razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru nadležno je Ministarstvo financija, a za provedbu koordinacije zadužena je Uprava za harmonizaciju unutarnje revizije i financijske kontrole.

[25] Pravilnik o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru, NN broj 130/11,čl.4.

Ad.2) **Unutarnja revizija** koja se često naziva„produžena ruka rukovodstva“ je sastavni dio unutarnje financijske kontrole, odnosno ključni element koji potpomaže poboljšanje poslovanja. Iako se definira kao dio sustava unutarnjih kontrola, ona je funkcionalno neovisna o spomenutom sustavu.

Unutarnja revizija se definira kao neovisna aktivnost koja procjenjuje sustave unutarnjih kontrola, daje neovisno i objektivno stručno mišljenje i savjete za unaprjeđenje poslovanja.[26] Pomaže korisniku proračuna u ostvarivanju ciljeva primjenom sustavnog i disciplinarnog pristupa vrednovanju te stavlja naglasak na upravljanje rizicima koji se mogu pojaviti kao rezultat unutarnje revizije i to na svim razinama upravljačke odgovornosti.

Unutarnja revizija je proces koji se ne provodi na jednak način kod svih poduzeća. Ona uvelike ovisi o samom poslovanju poduzeća i prirodi njihova rada. To se odnosi na diversifikaciju proizvoda, heterogenost, kompleksnost poslovanja i sl.

U skladu s navedenim, glavni cilj unutarnje revizije definira se kao „pomoć upravi i menadžmentu u ispitivanju i ocjenjivanju funkcioniranja poslovnog sustava, kao i unapređivanje djelotvornosti i učinkovitosti sustava unutarnjih kontrola.“[27]

Ulogu unutarnje revizije možemo objasniti kroz provjeravanje točnosti financijskih izvještaja odnosno njihove usklađenosti sa zakonima koji se izrađuju, većinom, na kraju kalendarske godine da bi prikazali godišnje poslovanje. Njena uloga uključuje i provjeravanje aktivnosti i procedura koje se koriste radi ostvarenja ciljeva, odnosno samu učinkovitost poslovanja poduzeća te utvrđivanje rizika pa i kontrola koje ih reguliraju.[28]

Unutarnji revizori neovisni su u svome radu te su odgovorni samo voditeljici jedinice unutarnje revizije. Većinom su to zaposlenici poduzeća koji ne snose odgovornost za aktivnosti i procedure koje revidiraju. Njihova uloga je izričito savjetodavna te se uključuju u provedbu nekih politika u skladu sa danim preporukama. Oni moraju biti objektivni u svome radu i davati stručno mišljenje o adekvatnosti i učinkovitosti kontrola u cjelokupnom poslovanju.

---

[26] Ministarstvo financija, http://www.mfin.hr/hr/unutarnja-revizija-1-2-3-2 , (pregledano: 26.01.2017)
[27] Crnković L., Mijoč I., Mahaček D., Osnove revizije, EFOS, Osijek, 2010.
[28] Povelja unutarnjih revizora, Predložak ministarstva financija, 2007., str.3

Prilikom obavljanja unutarnje revizije imaju potpuno, slobodno i neograničeno pravo pristupa cjelokupnoj dokumentaciji, podacima i informacijama na svim nositeljima podataka i materijalnoj imovini koja je predmet unutarnje revizije.[29]

Zaključno, glavnu razliku između unutarnjih kontrola i unutarnje revizije čini to što su unutarnje kontrole sastavni dio poslovnih procedura odnosno poslovanja dok je unutarnja revizija zaseban odjel odnosno zaposlenik poduzeća. Financijsko upravljanje i kontrole uglavnom se vežu uz praćenje tokova financijskih sredstava dok se unutarnja revizija odnosi na praćenje i stalno poboljšanje cjelokupnog poslovanja. Revizija je bitan elementposlovanja jer garantira samom poduzeću da se njegove aktivnosti provode kvalitetno, efikasno i učinkovito.

[29] Povelja unutarnjih revizora, 2012., str.2-3

4. FISKALNA ODGOVORNOST NA PRIMJERU GRADA ŠIBENIKA

Kako će se u ovoj cjelini dati primjer Izjave o fiskalnoj odgovornosti i njenim popratnih dokumenata u vidu poštivanja zakonskih odredba Zakona o fiskalnoj odgovornosti, drugih Zakona s njim u svezi, Uredbi i Propisa – na primjeru proračuna grada Šibenika, neophodno je na prvom mjestu dati uvodni opis Statuta Šibensko-kninske županije radi potpunijeg pregleda postupka prijave Izjave i pregleda revizije proračuna grada Šibenika.

Statutom Šibensko-kninske županije se uređuje status, područje i granice ove županije, samoupravni djelokrug, njena obilježja, javna priznanja, ustroj, ovlasti i način rada tijela, financiranje i imovina, oblici konzultiranja građana, način obavljanja poslova, referendum, ustroj i rad javnih službi, oblici suradnje jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave i druga pitanja od značaja za ostvarivanje prava i obveza.[30] Ova županija je jedinica područne (regionalne) samouprave, te je pravna osoba koju zastupa župan. Županija obuhvaća područja pet (5) gradova – Šibenik, Drniš, Knin, Skradin, Vodice – te petnaest (15) općina.[31]

Ovdje je važno istaknuti članak 28. koji posebno ističe da građani i pravne osobe imaju pravo podnositi predstavke i pritužbe na rad tijela Županije kao i na rad njenih upravnih tijela, te na nepravilan odnos zaposlenih u tim tijelima kada im se obraćaju radi ostvarivanja svojih prava i interesa ili izvršavanja svojih građanskih dužnosti[32], a što je u uskoj svezi sa fiskalnom odgovornošću grada Šibenika po pitanju informiranju javnosti o poštivanju Zakona o fiskalnoj odgovornosti.

Grad je sjedište Šibenske-kninske županije i ima status velikog grada. Prema odredbama članka 19.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11 i 144/12), veliki gradovi kao i gradovi sjedišta županija u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i šport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području, održavanje

[30] Statut Šibensko-kninske županije, NN broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08 i 36/09, članak 1.
[31] Statut Šibensko-kninske županije, NN broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08 i 36/09, članak 4.
[32] Statut Šibensko-kninske županije, NN broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08 i 36/09, članak 28.

javnih cesta, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju i provedbu dokumenata prostornog uređenja te druge poslove u skladu s posebnim zakonima.[33]

Grad Šibenik obuhvaća 32 naselja sa ukupno 46.322 stanovnika. Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga Grada ustrojeni su upravni odjeli i stručne službe. U Gradu je u 2012. bilo 84 zaposlenika, a u 2013. je bilo 89 zaposlenika na neodređeno vrijeme. Na stručnom osposobljavanju za rad bez zasnivanja radnog odnosa je u 2013. bilo 15 osoba.[34]

Odgovorna osoba za izvršavanje proračuna je gradonačelnik Željko Burić (od 2013. godine do danas).

Grad Šibenik ovisi o proračunu donesenog od Županijske skupštine, a koja donosi odluke i druge akte kojima se uređuju pitanja iz samoupravnog djelokruga čitave Županije, odluke o županijskim porezima i naknadama, pristojbama i drugim prihodima od interesa za Županiju (što je opisano u teorijskom dijelu ovog rada, *op. a.),* donosi proračun i završni račun proračuna, odluke o njegovom izvršenju, o privremenom financiranju, o stjecanju i otuđenju pokretnina i nekretnina Županije a čija ukupno vrijednost prelazi 0,5% iznosa primitaka ostvarenih prethodnoj obračunskoj godini, i tome slično.[35]

Navedeno se provodi na temelju Godišnjeg izvještaja Grada Šibenika, koji nudi Prikaz ukupnih prihoda i primitaka, te rashoda i izdataka, Račun financiranja, Obrazloženje ostvarenja prihoda i primitaka, te rashoda i izdataka, Posebni dio Proračuna, Izvještaj o provedbi plana razvojnih programa, Analitički prikaz Računa financiranja, Izvještaj o korištenju proračunskih zaliha, izvještaj o zaduženjima i jamstvima u proračunskoj godini, te koji je objavljen u Službenom glasniku Grada Šibenika.[36]

U vlasništvu i suvlasništvu Grada je 12 trgovačkih društava: za održavanje čistoće i odlaganje komunalnog otpada, održavanje zelenih površina, održavanje groblja i pogrebne poslove, usluge parkiranja, odmor djece i mladeži, gospodarenje otpadom, te tvornica elektroda i ferolegura s udjelom 100,0 %, poslovne usluge s udjelom 75,3 %, vodoopskrbu, odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda s udjelom 63,5 %, radijsku djelatnost s udjelom

---

[33] Državni ured za Reviziju, Izvješće o obavljenoj reviziji za grad Šibenik, Dostupno na: http://www.revizija.hr/izvjesca/2014/rr-2014/lokalne-jedinice/gradovi/grad-sibenik.pdf (03.01.2017.)
[34] Ibidem.
[35] Statut Šibensko-kninske županije, NN broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08 i 36/09, članak 33.
[36] Godišnji izvještaj o izvršenju proračuna grada Šibenika za 2014. godinu, na temelju članka 110. Zakona o proračunu, NN br. 87/08, 136/12 i 15/15. Dostupno na: www.sibenik.hr (04.02.2017.)

16,3 %, dvije poslovne banke s udjelom manjim od 1,0 %, nogometni klub s udjelom 16,7 % te dvije ustanove čiji je osnivač Grad (za pomoć i njegu starijim nemoćnim i bolesnim osobama i za djelatnost osnovnoškolske i srednjoškolske naobrazbe odraslih).[37]

4.1. Izrada Izjave o fiskalnoj odgovornosti

Izjava o fiskalnoj odgovornosti je godišnja izjava kojom se potvrđuje da je u radu jedne ili više jedinica i područne samouprave osiguran zakonit rad, namjensko i svrhovito korištenje sredstava te učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola.

Izjava se daje na temelju Upitnika o fiskalnoj odgovornosti (točka 4.2.), a sam upitnik se popunjava prije izrade izjave, a na temelju raspoloživih informacija o radu tijela; rezultata rada unutarnje i vanjske revizije i vlasti; te vlastite procjene.

Pravila izrade i predaje izjave se uređuju Uredbom o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila. Izjava se izrađuje po načelu jednogodišnjeg razdoblja, a šalje se elektronskim putem Ministarstvu financija. Preciznije, Izjava se sastavlja za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca. Izjava o fiskalnoj odgovornosti koja se daje u slučaju ako su uočene slabosti i nepravilnosti je prikazana u Prilogu 1. na primjeru grada Šibenika.

„Tako popunjena izjava sa svim njenim prilozima ostaje kod obveznika, a Ministarstva i druga tijela državne uprave na razini razdjela organizacijske klasifikacije Izjavu predaju Ministarstvu financija, pa se Izjava sa prilozima predaje elektronskim putem do 31. ožujka svake godine.“[38] Ipak, nemaju svi obveznici isti rok predaje Izjave. Iako u pravilu vrijedi 31. ožujka, rokovi predaje Izjave kod čelnika proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i čelnika područne (regionalne) samouprave, odnosno kod gradonačelnika grada, predaju moraju izvršiti u roku te zaključno sa 28. veljače odnosno 29. veljače svake godine.

[37] Državni ured za Reviziju, Izvješće o obavljenoj reviziji za grad Šibenik, Dostupno na: http://www.revizija.hr/izvjesca/2014/rr-2014/lokalne-jedinice/gradovi/grad-sibenik.pdf (03.01.2017.)

[38] Sastavljanje i predaja Izjave o fiskalnoj odgovornosti za 2015. godinu. Dostupno na: http://www.mfin.hr/adminmax/docs/ (05.02.2017.)

Uz ovako popunjenu Izjavu, Ministarstvu se prilaže popunjeni Upitnik, Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti, Izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima za prethodnu godinu, te Mišljenje unutarnjih revizora o sustavu financijskog upravljanja i kontrola za područja koja su bila revidirana u prethodnoj godini.[39] Kako se Izjava temelji na spomenutoj dokumentaciji, nadalje će se prikazati njen način izrade odnosno popunjavanja.

Dakle, Izjava o fiskalnoj odgovornosti grada Šibenika se također uređuje istom Uredbom o sastavljanju i predaji izjave. U nastavku se prikazuje Izjava za razdoblje 2015. godine – Izjava predana 28. veljače 2016. Ona je sastavljena nakon izrade Upitnika o fiskalnoj odgovornosti, provedene unutarnje i vanjske revizije te na temelju vlastite procjene gradonačelnika grada Šibenika, gdje su i uočene slabosti i nepravilnosti u svezi proračuna.

U Izjavi grada izjavljuje se da su popunjeni svi popratni dokumenti, te da su se na temelju raspoloživih informacija, rezultata rada revizije i vlastite procjene gradonačelnika uočile određene slabosti i nepravilnosti u tri područja koji su u Upitniku ocijenjeni sa odgovorom NE i DJELOMIČNO:

- izvršavanje proračuna/financijskog plana (dva pitanja)
- računovodstvo
- izvještavanje i ostalo (dva pitanja).

Izjavom je gradonačelnik iskazao da uočene slabosti i nepravilnosti ne utječu na financijsko poslovanje grada, odnosno na zakonito korištenje sredstava i na djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola- Prilog 1 te da će slabosti biti otklonjene Planom otklanjanja slabosti i nepravilnosti.

[39] Uredba o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila, NN broj 139/2010, čl.6., st.1.

PRILOG 1. IZJAVA O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI*ZA 2015. GODINU

REPUBLIKA HRVATSKA
ŠIBENSKO-KNINSKA ŽUPANIJA

GRAD ŠIBENIK
Gradonačelnik

Klasa: 400-01/16-01/07
Ur.broj: 2182/01-01/1-16-1
Šibenik, 30. ožujka 2016.

IZJAVA O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI
ZA 2015. GODINU

Ja, Željko Burić, gradonačelnik Grada Šibenika, izjavljujem da sam na temelju popunjenog Upitnika o fiskalnoj odgovornosti, raspoloživih informacija, rezultata rada unutarnje i vanjske revizije te vlastite procjene uočio slabosti i nepravilnosti u područjima:

- izvršavanje proračuna/financijskog plana - ocjene opravdanosti te učinkovitosti investicijskih projekata su djelomično izvršene po preuzetim obvezama,
- izvršavanje proračuna/financijskog plana - nema pisane procedure naplate prihoda,
- računovodstvo – djelomično postoje izvještaji o obavljenim uslugama odnosno druga vrsta pisanog odobrenja ili dokumentacije kojom se potvrđuje izvršenje usluge,
- izvještavanje i ostalo - financijski izvještaji za prvo tromjesečje 2015. su radi ispravka predani dva radna dana nakon roka utvrđenog Pravilnikom o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu,
- izvještavanje i ostalo - nije donesen interni akt kojim je uređen odnos komunikacije s proračunskim korisnicima iz nadležnosti,

a koje će biti otklonjene sukladno Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti.

Izjavljujem da navedene slabosti i nepravilnosti ne utječu na zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava te na učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola u okviru sredstava utvrđenih u proračunu odnosno financijskom planu.

Slijedom navedenog potvrđujem:

- zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava,
- učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola u okviru proračunom odnosno financijskim planom utvrđenih sredstava.

GRADONAČELNIK
Željko Burić

----------Trg palih branitelja Domovinskog rata 1; Telefon: (022) 431-000 Fax: (022) 431-099----------

Izvor: interni podaci dostupni od strane pročelnice za financije grada Šibenika

* Obrazac Izjave o fiskalnoj odgovornosti, koja se daje ako su uočene slabosti i nepravilnosti.

4.2. Izrada Upitnika o fiskalnoj odgovornosti

Jedno od čestih pitanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i proračunskih korisnika jest kako dokazati i pokazati da je osigurano učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola. Međutim da bi se na ovo pitanje moglo odgovoriti osmišljen je Upitnik o fiskalnoj odgovornosti čijim se popunjavanjem ocjenjuje provedba pet ključnih proračunskih područja u praksi, a to su:

- ✓ planiranje proračuna
- ✓ izvršavanje proračuna
- ✓ javna nabava
- ✓ računovodstvo
- ✓ izvještavanje.

Glavna odgovorna osoba za predaju Izjave, odnosno popunjavanje cijele popratne dokumentacije je gradonačelnik grada dok se preslika dokumentacije na temelju koje se sastavlja Izjava čuva u Predmetu o fiskalnoj odgovornosti za određenu godinu – koja ostaje kod obveznika.

Dokumenti koji prate Upitnik, izuzev onih koji se detaljno obrađuju u ovom radu te predstavljaju najbitnije elemente prijave Izjave o fiskalnoj odgovornosti, su navedeni Upitnikom o fiskalnoj odgovornosti, odnosno, nalaze se u zadnjem stupcu Upitnika referenca čime se korisniku proračuna koji ispunjava Upitnik pojednostavljuje proces izrade i davanja odgovora na pitanja na temelju dokaza.

Izrada Upitnika o fiskalnoj odgovornosti se vrši radi samoprocjene rada sustava po svim područjima djelovanja korisnika, a njegov cilj je potvrda da se proračunska sredstva koriste zakonito, namjenski i svrhovito te da sustav financijskog upravljanja i kontrola funkcionira učinkovito i djelotvorno.[40]

[40] Uredba o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila, NN broj 139/2010, čl. 7., st. 2.

Upitnik grada sadrži 75 pitanja (Upitnik u prilogu 2) koja su podijeljena na nekoliko kategorija, a na sva pitanja se mora odgovoriti *potvrdno, djelomično potvrdno ili negativno* – pod pretpostavkom da su sva pitanja primjenjiva na obveznika, a ukoliko nisu tada se koristi odgovor „*nije primjenjivo (N/P)*“.

- ✓ *Pozitivan odgovor* podrazumijeva 98% uspješnu primjenu i usvajanje svih propisa koji se tiču aktivnosti na koje se odnosi pitanje.
- ✓ *Djelomično potvrdan odgovor* se daje u slučajevima kada aktivnost ne može biti ocjenjena ni u cijelosti pozitivno ni u cijelosti negativno, odnosno kada je procijenjena aktivnost uspješno obavljena u rasponu 91-97%.
- ✓ *Negativan odgovor* se daje ako se potrebni procesi, odnosno kontrole ne provode ni u jednoj poslovnoj aktivnosti na koje se pitanje odnosi, odnosno ako se provode u manje od 90% poslovnih aktivnosti na koje se pitanje odnosi i ne postoje potrebni pisani dokumenti ili interni akti.

Svi odgovori koji nisu u potpunosti potvrdni prikazuju se u Planu za otklanjanje slabosti i nepravilnosti.

Upitnik se popunjava tako da sva pitanja u Upitniku moraju biti odgovorena upisivanjem oznake "X" u odgovarajući stupac, a ako pitanje nije primjenjivo na obveznika oznaka "X" stavlja se u stupac N/P.* Stupac Referenca se ne popunjava već su u njemu dane upute koja je vrsta dokaza podloga za davanje odgovora na pitanje što je prikazano na primjeru u tablici 1.

Tablica 1. Upitnik o fiskalnoj odgovornosti

Redni broj	Pitanje	Odgovor			Referenca[1]
		N/P	DA	NE[2]	
PLANIRANJE PRORACUNA/FINANCIJSKOG PLANA					
1.	Strateški plan je sastavljen i objavljen na web stranicama (odgovaraju ministarstva i druga tijela državne uprave na razini razdjela organizacijske klasifikacije)				link na web stranicu
2.	Programi iz financijskog plana povezani su s ciljevima iz strateškog plana (odgovaraju ministarstva i druga tijela državne uprave na razini razdjela organizacijske klasifikacije)				vezne tablice ovo pitanje nije primjenjivo za godinu u kojoj se donosi odluka o privremenom financiranju poslova, funkcija i programa državnih tijela i drugih proračunskih korisnika za prva tri mjeseca naredne godine
3.	Za ciljeve iz strateškog plana utvrđeni su i procijenjeni rizici (odgovaraju ministarstva i druga tijela državne uprave na razini razdjela organizacijske klasifikacije)				tablica rizika

Izvor: Upitnik o fiskalnoj odgovornosti , Dostupno na: http://www.mfin.hr/hr/izjava-o-fiskalnoj-odgovornosti (05.02.2017.)
*U ovom primjeru koristi se prilagođeni Upitnik dobiven iz financijskog odjela grada Šibenika

U slučaju da se na bilo koje pitanje ne odgovori u cijelosti pozitivno, dakle ako se odabere stupac NE ili stupac DJELOMIČNO, obveznik je dužan, odnosno grad, sastaviti Plan o otklanjanju uočenih slabosti i nepravilnosti, zatim te slabosti i nepravilnosti otkloniti te sastaviti Izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima, te Izvješće o unutarnjoj reviziji.

4.2.1. Testiranje pitanja iz područja planiranja proračuna (1-18)

Upitnik obuhvaća 18 pitanja iz područja planiranja proračuna/financijskog plana. Na ova pitanja nije moguće dati djelomičan odgovor, već je potrebno odgovoriti sa „DA“ ili „NE“ odnosno „NIJE PRIMJENJIVO – N/P“ što je i prikazano u sljedećem prilogu.

Grad Šibenik odgovara na pitanje 4, 12-15, 17 i 18 sa potvrdnim odgovorom dok se ostatak pitanja ne odnosi na obveznika pa je odgovoreno sa N/P.

Pitanje broj 4 testira da li je grad Šibenik kao lokalna jedinica nakon što je primio upute za izradu proračuna od strane Ministarstva financija ispostavio svojim proračunskim i izvanproračunskim korisnicima upute za izradu proračuna s visinama financijskog plana po proračunskim korisnicima za sljedeću proračunsku godinu i za sljedeće dvije koje su raspoređene na sredstva potrebna za provedbu postojećih programa odnosno uvođenje novih ili promjenu starih programa. Financijskim planom svi korisnici proračuna grada Šibenika iskazuju svoje prihode i primitke te rashode i izdatke. Korisnici lokalnog proračuna su, među ostalima: Zelenilo d.o.o., Gradska čistoća d.o.o., TEF d.o.o..

Pitanjima broj 12, 13, 14 i 15 testira se da li je grad uz opći i posebni dio proračuna sastavio i predao i plan razvojnih programa koji je dio proračuna na razini lokalnih jedinica, da li je gradonačelnik grada dostavio gradskom vijeću prijedlog proračuna i projekcija u zato predviđenom roku, da li je doneseni proračun objavljen u službenom glasilu grada Šibenika te da li su se uz financijski plan za iduću proračunsku godinu dostavile i projekcije za iduće dvije godine.

Pitanjima 17 i 18 testira se da li je grad dostavio Ministarstvu financija lokalni proračun, njegove izmjene i dopune u roku od 15 dana njihova stupanja na snagu te da li je poštivao

Zakon o proračunu i Pravilnik o postupku zaduživanja i davanju jamstva prilikom obavljanja navedenih aktivnosti.

PRILOG 2. UPITNIK O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI – PITANJA IZ PODRUČJA PLANIRANJA PRORAČUNA

Naziv upitnika (ID): UPITNIK O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI ZA 2015. GODINU-JEDINICE LOKALNE PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE (421231)

Ime anketa (ID): UPITNIK O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI ZA 2015. GODINU-JEDINICE LOKALNE PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE (421231)

ID odgovora	1000
I. Osnovni podaci o obvezniku predaje Izjave o fiskalnoj odgovornosti za 2015. godinu	Grad [A2]
Naziv JLP(R)S:	GRAD ŠIBENIK
Adresa, mjesto i poštanski broj:	TRG PALIH BRANITELJA DOMOVINSKOG RATA 1,22 000 ŠIBENIK
OIB:	55644094063
RKP:	33659
Ime i prezime čelnika JLP(R)S u 2015. godini:	ŽELJKO BURIĆ
Osoba za kontakt-ime i prezime:	SLOBODAN TOLIĆ
Osoba za kontakt-radno mjesto:	V.D. PROČELNIKA UPRAVNOG ODJELA ZA FINANCIJE
Osoba za kontakt-e-mail:	slobodan.tolic@sibenik.hr
Osoba za kontakt-telefon:	022/431-073
A. PLANIRANJE PRORAČUNA/FINANCIJSKOG PLANA	
1. Strateški plan je sastavljen i objavljen na web stranicama	N/P [A1]
2. Programi iz financijskog plana povezani su s ciljevima iz strateškog plana	N/P [A1]
3. Za ciljeve iz strateškog plana utvrđeni su i procijenjeni rizici	N/P [A1]
4. Upravno tijelo nadležno za financije jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave nakon primitka uputa za izradu proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave od Ministarstva financija izradilo je i dostavilo proračunskim i izvanproračunskim korisnicima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave upute za izradu proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave s limitima odnosno s visinama financijskog plana po proračunskim korisnicima za sljedeću proračunsku godinu i za sljedeće dvije godine, koje su raspoređene na: - visinu sredstava potrebnih za provedbu postojećih programa, odnosno aktivnosti, koje proizlaze iz trenutno važećih propisa i - visinu sredstava potrebnih za uvođenje i provedbu novih ili promjenu postojećih programa, odnosno aktivnosti	DA [A3]
5. Ministarstvo je nakon primitka uputa za izradu prijedloga državnog proračuna od Ministarstva financija izradilo i dostavilo proračunskim korisnicima iz svoje nadležnosti upute s limitima, odnosno s visinama financijskog plana po proračunskim korisnicima za sljedeću proračunsku godinu i za sljedeće dvije godine, koje su raspoređene na: - visinu sredstava potrebnih za provedbu postojećih programa, odnosno aktivnosti, koje proizlaze iz trenutno važećih propisa i - visinu sredstava potrebnih za uvođenje i provedbu novih ili promjenu postojećih programa, odnosno aktivnosti, a u razdoblju privremenog financiranja, ministarstvo je, nakon primitka uputa za izradu financijskih planova proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna za prva tri mjeseca proračunske godine od	N/P [A1]

stranica 1 / 7

Ministarstva financija, izradilo i dostavilo upute s limitima plana za prva tri mjeseca proračunske godine korisnicima iz svoje nadležnosti.	
6. Financijski plan proračunskog korisnika državnog proračuna sadrži prihode i primitke iskazane po vrstama, rashode i izdatke predviđene za trogodišnje razdoblje, razvrstane prema proračunskim klasifikacijama i obrazloženje prijedloga financijskog plana, a u razdoblju privremenog financiranja, sadrži procjenu prihoda i primitaka iskazanih po vrstama, rashoda i izdataka predviđenih za prva tri mjeseca proračunske godine, razvrstanih prema proračunskim klasifikacijama.	N/P [A1]
7. Financijski plan proračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sadrži prihode i primitke iskazane po vrstama, rashode i izdatke predviđene za trogodišnje razdoblje, razvrstane prema proračunskim klasifikacijama te obrazloženje prijedloga financijskog plana.	N/P [A1]
8. Obrazloženje financijskog plana proračunskog korisnika državnog proračuna i proračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sadrži sažetak djelokruga rada proračunskog korisnika, obrazložene programe, zakonske i druge podloge na kojima se zasnivaju programi, usklađene ciljeve, strategiju i programe s dokumentima dugoročnog razvoja, ishodište i pokazatelje na kojima se zasnivaju izračuni i ocjene potrebnih sredstava za provođenje programa, izvještaj o postignutim ciljevima i rezultatima programa temeljenim na pokazateljima uspješnosti iz nadležnosti proračunskog korisnika u prethodnoj godini te ostala obrazloženja i dokumentaciju.	N/P [A1]
9. Financijski plan izvanproračunskog korisnika državnog proračuna i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sadrži prihode i primitke iskazane po vrstama, rashode i izdatke predviđene za trogodišnje razdoblje, razvrstane prema proračunskim klasifikacijama i obrazloženje prijedloga financijskog plana, a u razdoblju privremenog financiranja, financijski plan izvanproračunskog korisnika državnog proračuna sadrži procjenu prihoda i primitaka iskazanih po vrstama, rashoda i izdataka predviđenih za prva tri mjeseca proračunske godine, razvrstanih prema proračunskim klasifikacijama.	N/P [A1]
10. Usklađeni prijedlog financijskog plana ministarstva sastavljen je temeljem prikupljenih i objedinjenih prijedloga financijskih planova proračunskih korisnika	N/P [A1]
11. Godišnji plan rada je sastavljen u skladu sa strateškim i financijskim planom i objavljen na web stranicama	N/P [A1]
12. Uz opći i posebni dio proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, predstavničkom tijelu na usvajanje upućen je i plan razvojnih programa koji sadrži ciljeve te prioritete razvoja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave povezane s programskom i organizacijskom klasifikacijom proračuna	DA [A3]
13. Čelnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave uputio je prijedlog proračuna i projekcija predstavničkom tijelu na donošenje u zakonom predviđenom roku	DA [A3]
14. Doneseni proračun objavljen je u službenom glasilu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.	DA [A3]
15. Uz proračun jedinice lokalne i područne	DA [A3]

(regionalne) samouprave odnosno financijski plan proračunskog i izvanproračunskog korisnika za iduću proračunsku godinu, donijele su se i projekcije za sljedeće dvije proračunske godine.	
16. Čelnik je u roku 30 dana od stupanja na snagu državnog proračuna donio odluku o prijenosu ovlasti i odgovornosti za provedbu strateškog plana i upravljanje proračunskim sredstvima osiguranim u financijskom planu	N/P [A1]
17. Proračun te izmjene i dopune i odluka o izvršavanju dostavljeni su Ministarstvu financija u roku od 15 dana od dana njihova stupanja na snagu	DA [A2]
18. Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave se zaduživala / davala suglasnost za zaduživanje / jamstvo sukladno odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o postupku zaduživanja ta davanja jamstva i suglasnosti jedinica lokalne i	DA [A2]

Izvor: interni podaci dostupni od strane pročelnice za financije grada Šibenika

4.2.2. Testiranje pitanja iz područja izvršavanja proračuna (19-33)

Upitnik obuhvaća 14 pitanja iz područja izvršavanja proračuna/financijskog plana. Na neka od pitanja u ovom dijelu nije moguće odgovoriti s „NIJE PRIMJENJIVO – N/P“, a na neka se ne može odgovoriti s DJELOMIČNO. U ovom području Upitnika testiraju se procedure koje definiraju stvaranje i preuzimanje obveza te naplatu prihoda.

Grad odgovara na pitanje broj 19 i 21-33 dok se pitanje broj 21 ne odnosi na obveznika, odnosno grad Šibenik. Sva pitanja iz ovog područja prikazana su u prilogu 3.

Ovdje je bitno spomenuti da na većinu pitanja prikazanih u ovom području grad odgovara sa potvrdnim odgovorom, dok je naglasak stavljen na pitanja koja su odgovorena sa *djelomično* ili *ne* koji se iskazuju u Planu za otklanjanje nepravilnosti te se pronalazi rješenje za takva pitanja.

Grad Šibenik uspješno provodi proces izvršavanja proračuna što se očituje kroz većinu potvrdnih odgovora. Ističe se svrhovito upravljanje sredstvima koja su utrošena u skladu sa proračunom, odnosno financijskim planom te isplaćena na vjerodostojnoj dokumentaciji. Sukladno navedenom, pratilo se i kontroliralo isplaćivanje donacija, pomoći i subvencija kao i korištenje istih. Može se naglasiti kako je grad obavio cjelokupnu provjeru prilikom isporuke opreme ili izvođenja radova te se svi ugovori čuvaju i arhiviraju u skladu sa propisima.

U primjeru grada Šibenika *pitanje broj 21* odnosi se na obveze po investicijskim projektima koje se preuzimaju isključivo ako su predviđene proračunom i projekcijama, a ovo pitanje je odgovoreno djelomično jer se ne može dati ni pozitivan ni negativan odgovor. Odgovor se temelji na uzorku od najviše 10 investicijskih projekata kojima se provjerava povezanost s proračunom i projekcijama, odnosno s financijskim planom, a kao dokaz potrebno je priložiti preslike, odnosno reference provedenih analiza i vrednovanja.

Negativno odgovoreno *pitanje je pod brojem 23* jer grad Šibenik nije usvojio i ne koristi jasnu proceduru naplate prihoda; kao podlogu za ovo pitanje bilo bi potrebno priložiti presliku pisane procedure iz koje su vidljive vrste prihoda koje se naplaćuju, mjere naplate koje će poduzimati, vremensko razdoblje nakon kojeg se pokreće pojedina mjera naplate i sl. Međutim, „proračunski korisnici i tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave odgovorna su za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda i primitaka iz svoje nadležnosti, za

njihovu uplatu u proračun i za izvršavanje svih rashoda i izdataka u skladu s namjenama“[41], što znači da grad treba u idućoj proračunskoj godini otkloniti ovu nepravilnost jer proračun mora biti sastavljen u skladu sa načelima navedenim u Zakonu o proračunu.

PRILOG 3. PITANJA IZ PODRUČJA IZVRŠAVANJE PRORAČUNA

B. IZVRŠAVANJE PRORAČUNA/FINANCIJSKOG PLANA	
19. Procedura stvaranja ugovornih obveza jasno je definirana i dostupna svim ustrojstvenim jedinicama / upravnim odjelima	DA [A1]
20. Obveze po ugovorima koji zahtijevaju plaćanje iz proračuna u sljedećim godinama preuzimale su se isključivo uz suglasnost ministra financija / Vlade Republike Hrvatske odnosno općinskog načelnika / gradonačelnika / župana	N/P [A1]
21. Obveze po investicijskim projektima preuzimaju se isključivo ako su predviđene u proračunu i projekcijama, financijskom planu i po provedenom stručnom vrednovanju i ocjeni opravdanosti te učinkovitosti investicijskog projekta	DJELOMIČNO [A4]
22. Preraspodjele su izvršene u skladu s odredbama Zakona o proračunu	DA [A3]
23. Postoji jasna procedura naplate prihoda	NE [A3]
24. Poduzete su sve potrebne mjere za potpunu naplatu prihoda i primitaka iz nadležnosti i uplatu u proračun prema važećim propisima	DA [A2]
25. Svi namjenski prihodi i primici te vlastiti prihodi proračunskih korisnika uplaćivali su se u nadležni proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave osim onih koji su izuzeti od obveze uplate temeljem odluke o izvršavanju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave	DA [A3]
26. Ministarstvo odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave pratila je korištenje namjenskih prihoda i primitaka te vlastitih prihoda koje ostvanuju proračunski korisnici iz svoje nadležnosti koji su izuzeti od uplate u proračun	DA [A4]
27. Sredstva su utrošena u skladu s proračunom odnosno financijskim planom	DA [A1]
28. Isplata sredstava temeljila se na vjerodostojnoj dokumentaciji	DA [A1]
29. Pratilo se i kontroliralo namjensko isplaćivanje donacija, pomoći, subvencija do krajnjeg korisnika te korištenje istih 29.1. Dostupne su preslike odnosno reference odnosno referenca ugovora koje su podloga za isplate	DA [A3]
29.2. Obavljene su provjere na licu mjesta na odabranom uzorku od onih krajnjih korisnika kojima su na godišnjoj razini izvršene isplate iznad 20.000,00 kuna	DA [A3]
29.3. Postoji izvješće od krajnjeg korisnika o utrošku sredstava/realizaciji projekta	DA [A3]
30. Prilikom isporuke opreme / izvođenja radova	DA [A3]

stranica 3 / 7

obavljene su sve potrebne provjere 30.1. Oprema je isporučena / Radovi su izvedeni na način utvrđen ugovorom	
30.2. Oprema je isporučena / Radovi su izvedeni u skladu sa vremenskim rokovima iz ugovora	DA [A4]
30.3. Oprema je isporučena / Radovi su izvedeni u skladu sa zahtjevima količine i kvalitete iz ugovora	DA [A4]
30.4. Oprema je isporučena / Radovi su izvedeni na lokacijama koje su navedene u ugovoru	DA [A4]
30.5. Oprema je isporučena / Radovi su izvedeni prema opisu iz ugovora	DA [A4]
30.6. Oprema je isporučena / Radovi su izvedeni sukladno nacrtima, analizama, modelima, uzorcima iz ugovora	DA [A4]
30.7. Oprema je instalirana i u upotrebi	DA [A4]
31. Propisana je procedura zaprimanja računa, njihove provjere u odgovarajućim ustrojstvenim jedinicama/upravnim odjelima i pravovremenog plaćanja	DA [A1]
32. Svi ugovori se čuvaju i arhiviraju sukladno propisima o čuvanju arhivske građe	DA [A3]

Izvor: podaci dostupni od strane pročelnice za financije grada Šibenika

[41] Čl.47 Zakona o proračunu

4.2.3. Testiranje pitanja iz područja javne nabave (34-47)

U ovom području Upitnika, sva pitanja 34-47 odgovorena su potvrdno, što naglašava da grad provodi proces javne nabave u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi te Internim pravilnikom o postupku nabave do vrijednosti pragova javne nabave što je prikazano u prilogu 4. Svi ugovori o javnoj nabavi sklopljeni su na zakonit način uz određenu dokumentaciju na temelju prethodno sastavljenog plana nabave. Nužno je spomenuti i stavku sprječavanja sukoba interesa koja se može pojaviti prilikom sklapanja ugovora o javnoj nabavi.

U slučaju da se u godini za koju se daje izjava o fiskalnoj odgovornosti nisu provodili postupci javne nabave odnosno nisu sklapani takvi ugovori obveznik odgovara: „NIJE PRIMJENJIVO – N/P“.

Grad je u 2015. godini sklopio niz ugovora o javnoj nabavi pa će se spomenuti neki od najbitnijih kao što su : sanacija Trga Dražena Petrovića sa MINIGRADNJA d.o.o.,Vodice, obnova dvorane Baldekin sa HM-PATRIA d.o.o., Zagreb i FINAL- SPORT d.o.o., Zagreb te uređenje zgrade iNavisa za studije sa PROLUX d.o.o.,Split.

PRILOG 4. PITANJA IZ PODRUČJA JAVNE NABAVE

C. JAVNA NABAVA

34. U zaključenim ugovorima o nabavama velike vrijednosti ugovoreni su instrumenti za osiguranje urednog ispunjenja ugovornih obveza ili odredbe o ugovornoj kazni	DA [A4]
35. Ugovori o javnoj nabavi zaključeni su u skladu s uvjetima određenim u dokumentaciji za nadmetanje i odabranom ponudom	DA [A4]
36. Za sve predmete javne nabave čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 200.000,00 kuna za nabavu robe i usluga, odnosno za nabavu radova jednaka ili veća od 500.000,00 kuna vrijednost provedeni su postupci javne nabave sukladno odredbama Zakona o javnoj nabavi	DA [A4]
37. Za provedene postupke javne nabave u Elektroničkom oglasniku javne nabave objavljene su odgovarajuće objave sukladno Zakonu o javnoj nabavi	DA [A4]
38. Na internetskim stranicama (ili u službenom glasilu ili na oglasnoj ploči ili na drugi način) dostupan je popis gospodarskih subjekata s kojima je obveznik odnosno predstavnik naručitelja ili s njime povezane osobe u sukobu interesa u smislu propisa o javnoj nabavi	DA [A4]
39. Donesen je plan nabave u skladu s propisima o javnoj nabavi	DA [A3]
40. U pripremi i provedbi postupaka javne nabave najmanje jedan ovlašteni predstavnik imao je važeći certifikat u području javne nabave u skladu s propisima o javnoj nabavi	DA [A4]
41. U pripremi tehničke specifikacije sudjelovale su osobe različite od ovlaštenih predstavnika naručitelja koje ocjenjuju ponude	DA [A4]
42. Ovlašteni predstavnici naručitelja koji daju prijedlog za odluku o odabiru bili su različiti od osoba koje prate provedbu ugovora	DA [A4]
43. Naručitelj vodi registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma koji sadrži podatke u skladu s propisima o javnoj nabavi	DA [A3]
44. Sva dokumentacija o svakom postupku javne nabave čuva se najmanje četiri godine od završetka postupka javne nabave	DA [A3]
45. Ugovori o nabavi javnih usluga iz Dodatka II. B sklopljeni su na temelju odredaba Zakona o javnoj	DA [A4]

stranica 4 / 7

nabavi	
46. Do 31. ožujka tijelu nadležnom za sustav javne nabave dostavljeno je izvješće o javnoj nabavi za prethodnu godinu koje sadrži podatke sukladno Zakonu o javnoj nabavi	DA [A3]
47. Donesen je akt kojim su uređena pitanja nabave za nabavu robe i usluga odnosno za nabavu radova na koje se ne primjenjuje Zakon o javnoj nabavi	DA [A3]

Izvor: interni podaci dostupni od pročelnice za financije grada Šibenika

4.2.4.Testiranje pitanja iz područja računovodstva (48-67)

U ovom dijelu Upitnika, grad Šibenik odgovara potvrdno na sva pitanja koja obuhvaćaju područje računovodstva izuzev pitanja broj 52 na koji odgovara djelomično jer ne postoje za sve obavljene usluge izvještaji koji potvrđuju izvršenje usluge- prilog 5.

U svim ostalim odgovorima vidljivo je da grad, odnosno Ured za financije, obavlja svoje poslove u skladu sa Pravilnikom o proračunskom računovodstvu te Zakonom o proračunu. Svi rashodi evidentirani su u glavnoj knjizi prema načelu nastanka događaja i u izvještajnom razdoblju, neovisno o plaćanju, kao i prihodi koji su evidentirani u glavnoj knjizi u trenutku u kojem su postali mjerljivi i dostupni što definira Zakon o računovodstvu. Kao dokaz točnosti koristi se 1% svih dokumenata temeljem kojih su evidentirani nastali poslovni događaji. Sve narudžbenice su pravilno ispunjene te se poklapaju sa računima prema opisu i specifikaciji koja je navedena na njemu.

Poslovne knjige i računovodstvene isprave kod jedinica lokalne samouprave su dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige. Unos podataka u poslovne knjige temelji se vjerodostojnim, istinitim i urednim knjigovodstvenim ispravama. Prema Pravilniku o proračunskom računovodstvu i računskom planu trajno se čuva evidencija plaća, najmanje 11 godina čuvaju se isprave na temelju kojih su uneseni podaci u dnevnik i glavnu knjigu, a najmanje 7 godina čuvaju se isprave na temelju kojih su uneseni podaci u pomoćne knjige.

PRILOG 5. PITANJA IZ PODRUČJA RAČUNOVODSTVO

D. RAČUNOVODSTVO

48. Rashodi su evidentirani u glavnoj knjizi na temelju nastanka poslovnog događaja (obveze) i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose neovisno o plaćanju	DA [A1]
49. Narudžbenice su valjano ispunjene na način da se vidi tko je nabavu inicirao, tko je nabavu odobrio, koja vrsta roba/usluga/radova se nabavlja, uz detaljnu specifikaciju jedinica mjere, količina, jediničnih cijena te ukupnih cijena	DA [A1]
50. U potpisanim ugovorima s dobavljačima/pružateljima usluga/izvršiteljima radova detaljno je utvrđena vrsta robe/usluga/radova koji se nabavljaju	DA [A1]
51. Iz primke, otpremnice i drugog odgovarajućeg dokumenta potpisanog od skladištara ili druge osobe zadužene za zaprimanje robe i dobavljača vidljivo je da je prilikom preuzimanja robe utvrđena količina, stanje i kvaliteta zaprimljene robe	DA [A1]
52. Postoji izvještaj o obavljenoj usluzi odnosno druga vrsta pisanog odobrenja ili dokumentacije kojom se potvrđuje izvršenje usluge	DJELOMIČNO [A2]
53. O izvedenim radovima, sukladno definiranoj proceduri odobrenja radova, postoji privremena odnosno konačna obračunska situacija, koju odobrava osoba odnosno tijelo koje nadzire i odobrava radove	DA [A4]
54. Na zaprimljenim računima navedeni su svi elementi računa u skladu sa zakonskim i podzakonskim propisima	DA [A1]
55. Zaprimljeni računi sadrže referencu na broj narudžbenice/ugovora temeljem kojeg su roba/usluge/radovi isporučeni	DA [A4]
56. Računi sadrže detaljnu specifikaciju roba/usluga/radova koje odgovaraju opisu i specifikaciji roba/usluga/radova definiranih narudžbenicom odnosno ugovorom	DA [A1]
57. Za svaki račun obavljena je matematička kontrola ispravnosti iznosa koji je zaračunan, što je naznačeno na računu	DA [A1]
58. Provjereno je postojanje potpisa, žiga ili druge oznake kojom se može potvrditi da je račun odobren za plaćanje	DA [A1]
59. Nakon provjere suštine računa i dokumentacije obavljenih usluga, radova odnosno nabave robe računi se u glavnoj knjizi evidentiraju po proračunskim klasifikacijama	DA [A1]
60. Prihodi su evidentirani u glavnoj knjizi u trenutku u kojem su postali raspoloživi i mjerljivi	DA [A3]
61. Za primljene i dane donacije nefinancijske imovine u glavnoj knjizi evidentirani su prihodi i rashodi prema procijenjenoj vrijednosti imovine, a međusobni prijenos nefinancijske imovine proračuna i proračunskih korisnika evidentiran je preko promjena u obujmu imovine	DA [A3]
62. Povjerenstva za popis osnovao je čelnik proračuna/proračunskog korisnika. Odredio je datum obavljanja popisa, rokove obavljanja popisa i dostavljanje izvještaja s priloženim popisnim listama	DA [A4]

stranica 5 / 7

63. Povjerenstvo za popis obavilo je popis cjelokupne imovine i obveza, sastavilo izvještaj temeljem popisnih lista i predalo ga je čelniku	DA [A3]
64. Poslovne knjige i računovodstvene isprave čuvaju se sukladno rokovima utvrđenima Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i računskom planu	DA [A3]
65. Uspostavljene računovodstvene evidencije omogućile su praćenje korištenja sredstva po izvorima financiranja i programima (projektima/aktivnostima)	DA [A4]
66. Uspostavljena je evidencija svih ugovora	DA [A4]
67. Vodi se analitička evidencija dugotrajne nefinancijske imovine i usklađena je s glavnom knjigom	DA [A4]

Izvor: interni podaci dostupni od pročelnice za financije grada Šibenika

4.2.5. Testiranje pitanja iz područja izvještavanja i ostalo (68-75)

U zadnjem dijelu Upitnika, većina pitanja su potvrdno odgovorena izuzev pitanja broj 68 - rokova predaje financijskih izvještaja koji se nisu poštivali u proračunskoj godini 2015. te pitanja broj 75 - izostanka internog akta koji uređuje odnose grada sa proračunskim i izvanproračunskim korisnicima iz nadležnosti. Pitanje broj 74 odgovoreno je N/P jer se ne odnosi na grad Šibenik-prilog 6.

Prema Pravilniku o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu definirani su rokovi predaje za jedinice lokalne samouprave (grad Šibenik)[42]:

– za proračunsku godinu do 15. veljače tekuće za prethodnu godinu,

– za razdoblja od 1. siječnja do 31. ožujka, od 1. siječnja do 30. lipnja i od 1. siječnja do 30. rujna u roku od 10 dana po isteku izvještajnog razdoblja.

U okviru Izvještavanja može se spomenuti i predaja polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja jedinice lokalne samouprave - grada u skladu sa rokovima te dostavljanje godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna Ministarstvu financija i Državnom uredu za reviziju u roku od 15 dana nakon što ga je donijelo gradsko vijeće.

[42] Pravilnik o financijskom izvještavaju, č.24 st.4, nn 3/2015

PRILOG 6. PITANJA IZ PODRUČJA IZVJEŠTAVANJA I OSTALO

E. IZVJEŠTAVANJE I OSTALO	
68. Kod predaje financijskih izvještaja poštivali su se rokovi i način predaje utvrđeni Pravilnikom o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu	NE [A2]
69. Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave izvještavala je Ministarstvo financija o zaduženjima/danim suglasnostima za zaduženja/jamstva sukladno odredbama Zakona o proračunu i Pravilnika o postupku zaduživanja te davanja jamstava i suglasnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	DA [A3]
70. Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (korisnik pomoći izravnanja) dostavila je izvještaj o utrošenim sredstvima resornom ministarstvu ili nadležnom tijelu državne uprave na propisan način i u rokovima utvrđenima Uredbom o načinu izračuna iznosa pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i odlukama o kriterijima i mjerilima za osiguranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba u djelatnostima osnovnog i srednjeg školstva, socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva	DA [A3]
71. Kod predaje polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave poštivali su se rokovi i odredbe o sadržaju izvještaja utvrđene Zakonom o proračunu	DA [A3]
72. Godišnji izvještaj o izvršenju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dostavljen je Ministarstvu financija i Državnom uredu za reviziju u roku od 15 dana nakon što ga je donijelo predstavničko tijelo odnosno u slučaju da ga predstavničko tijelo nije donijelo, u roku od 60 dana od dana podnošenja navedenog izvještaja predstavničkom tijelu	DA [A3]
73. Provedene su suštinske i formalne kontrole dostavljenih izjava o fiskalnoj odgovornosti	DA [A3]
74. Uspostavljen je sustav dokumentiranja podataka o rizicima i izvještavanju o najznačajnijim rizicima i postoji jasna procedura o upravljanju rizicima	N/P [A1]
75. Internim aktom (uputom, sporazumom) uređen je način komunikacije, izvještavanja i drugih aktivnosti s proračunskim i izvanproračunskim korisnicima iz nadležnosti	NE [A2]

Izvor: interni podaci dostupni od pročelnice za financije grada Šibenika

4.3. Izvješće o otklonjenim nepravilnostima

Pravila o izradi Izvješća o otklonjenim nepravilnostima se uređuju Uredbom o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila u članku 10. te Uredbe, a pod nazivom Izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima utvrđenim prethodne godine, odnosno, godine za koju se sastavlja i izrađuje Izjava o fiskalnoj odgovornosti i svi njeni popratni dokumenti.

Izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima uočenim tokom izrade Upitnika, a opisanim u Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti, izrađuje se nakon aktivnosti realizacije potpunog ili djelomičnog otklanjanja navedenog.

„*U Izvješću o otklonjenim slabostima i nepravilnostima utvrđenima prethodne godine navodi se jesu li aktivnosti iz Plana otklanjanja slabosti i nepravilnosti realizirane, daje se obrazloženje nerealiziranih ili djelomično realiziranih aktivnosti i utvrđuje se novoočekivani datum otklanjanja slabosti i nepravilnosti*“[43].

Ovo Izvješće se popunjava za svako područje iz Upitnika u kojem su uočene slabosti i nepravilnosti i za koje je popunjen posebni obrazac Plana otklanjanja slabosti i nepravilnosti, ili preciznije, popunjava se obrazac Izvješća o otklonjenim slabostima i nepravilnosti utvrđenima prethodne godine prikazan u sljedećem prilogu.[44]

Izvješće o otklanjanju se sastavlja za prethodno proračunsko razdoblje odnosno za 2014. godinu čije su nepravilnosti trebale biti ispravljene u 2015. godini. Planom za 2014. je bilo ustanovljeno da „*upravno tijelo nadležno za financije jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave nije izradilo kompletne upute za izradu proračuna jer ih nije pravovremeno zaprimilo od Ministarstva financija* “ te da „*djelomično postoje izvještaji o obavljenim uslugama odnosno druga vrsta pisanog odobrenja* “.

[43] Uredba o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila, NN broj 139/2010, čl. 10. st. 1.
[44] Uredba o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila, NN broj 139/2010, čl. 10. st. 3.

Od aktivnosti koje su definirane u Planu, odnosno nepravilnosti koje treba ukloniti, grad Šibenik je u predviđenom razdoblju uspio ispuniti plan realizacije aktivnosti unutar tog roka samo za nepravilnost broj 1. Za nepravilnost broj 2, rok je odgođen zbog nemogućnosti realizacije aktivnosti, sa objašnjenjem da se izvršenje obavljenih usluga prati na propisan način sukladno Uputama za sastavljanje Izjave pri čemu za usluge redovnog održavanja nije sastavljen potrebni izvještaj o izvršenoj usluzi.

Sljedeće godine grad Šibenik će uz novu Izjavu morati predati i Prilog 7 – Izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima utvrđenim prethodne godine.

PRILOG 7. IZVJEŠĆE O OTKLONJENIM SLABOSTIMA I NEPRAVILNOSTIMA ZA PRORAČUNSKU GODINU 2015.

GRAD ŠIBENIK, OIB: 55644094063,
Trg palih branitelja Domovinskog rata 1, Šibenik

IZVJEŠĆE O OTKLONJENIM SLABOSTIMA I NEPRAVILNOSTIMA ZA PRORAČUNSKU GODINU 2015.

Naziv područja PLANIRANJE PRORAČUNA/FINACIJSKOG PLANA

1. Pitanje iz Upitnika gdje je uočena slabost i nepravilnost: 3

1.1. Opis slabosti i nepravilnosti s analizom uzroka:

Upravno tijelo nadležno za financije jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave nije izradilo kompletne upute za izradu proračuna, jer nije pravovremeno zaprimilo upute za izradu proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave Ministarstva financija

1.2. Akcijski plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti s popisom potrebnih aktivnosti i očekivanim datumom otklanjanja slabosti i nepravilnosti

Aktivnost	Očekivani datum otklanjanja	Odgovorna osoba	Realizacija	Obrazloženje za nerealizirane/ djelomično realizirane aktivnosti	Novi očekivani datum otklanjanja
1.2.1. Izrada uputa za izradu proračuna proračunskim korisnicima	15.08.2015.	v.d. Pročelnika Upravnog odjela za financije	Da	/	/

Naziv područja RAČUNOVODSTVO

2. Pitanje iz Upitnika gdje je uočena slabost i nepravilnost: 48

2.1. Opis slabosti i nepravilnosti s analizom uzroka:

Djelomično postoje izvještaji o obavljenim uslugama odnosno druga vrsta pisanog odobrenja ili dokumentacije kojom se potvrđuje izvršenje usluge

2.2. Akcijski plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti s popisom potrebnih aktivnosti i očekivanim datumom otklanjanja slabosti i nepravilnosti

Aktivnost	Očekivani datum otklanjanja	Odgovorna osoba	Realizacija	Obrazloženje za nerealizirane/ djelomično realizirane aktivnosti	Novi očekivani datum otklanjanja
2.2.1. Izrada izvještaja o izvršenim uslugama	31.12.2015.	Svi pročelnici upravnih odjela	/	Izvršenje obavljenih usluga se prati na propisan način sukladno Uputama za sastavljanje	31.12. 2016.
				Izjave pri čemu za usluge redovnog održavanja, iako su verificirane od strane odgovorne osobe ustrojstvene jedinice, nije sastavljen i potrebni izvještaj o izvršenoj usluzi.	

Izvor: interni podaci dostupni od pročelnice za financije grada Šibenika

4.4. Plan za otklanjanje uočenih nepravilnosti

Pravila o izradi Plana za otklanjanje uočenih nepravilnosti se uređuje Uredbom o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila u članku 9. te Uredbe, a pod nazivom Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti utvrđenim prethodne godine, odnosno, godine za koju se sastavlja i izrađuje Izjava o fiskalnoj odgovornosti i svim njeni popratni dokumenti.

Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti sadrži:

- Pitanje iz Upitnika u kojem je uočena slabost i nepravilnost

- Opis slabosti i nepravilnosti s analizom uzroka

- Akcijski plan otklanjanja nepravilnosti s popisom potrebnih aktivnosti i očekivanim datumom otklanjanja

- Ime odgovorne osobe za obavljanje pojedine aktivnosti.

Sljedeći prilog pokazuje Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti za proračunsku godinu 2015. u kojem je prikazan razrađen akcijski plan otklanjanja nepravilnosti s popisom aktivnosti i očekivanim datumom, a sastavlja se za svako područje iz Upitnika u kojem su uočene nepravilnosti.

Prvi problem uočen u Upitniku, a pod pitanjem broj 21., *odnosi se na djelomično izvršavanje ocjene opravdanosti te učinkovitosti investicijskih projekata po preuzetim obvezama,* sa očekivanim datumom otklanjanja 31.12.2016. Ovo pitanje se odnosi na kategoriju izvršavanja proračuna/financijskog plana. Sljedeći problem uočen u pitanju broj 23. pripada istoj kategoriji, a planira se otkloniti aktivnostima *donošenja pisane procedure naplate prihoda* sa datumom otklanjanja 31.12.2016. Treći problem se odnosi na kategoriju računovodstva, pitanje broj 52., aktivnost *izrade izvještaja o izvršenim uslugama* sa istim datumom otklanjanja nepravilnosti kao i za dva sljedeća problema/pitanja. Četvrta slabost odnosno nedostatak se odnosi na kategoriju izvršavanja, te se planira riješiti *predajom financijskih izvještaja sukladno utvrđenim rokovima*. Peta se odnosi na istu kategoriju, a planira se riješiti *donošenjem internog akta o uređenju komunikacije s proračunskim korisnicima iz nadležnosti*.

PRILOG 8. PLAN OTKLANJANJA SLABOSTI I NEPRAVILNOSTI ZA PRORAČUNSKU GODINU 2015.

GRAD ŠIBENIK, OIB: 55644094063,
Trg palih branitelja Domovinskog rata 1, Šibenik

PLAN OTKLANJANJA SLABOSTI I NEPRAVILNOSTI ZA PRORAČUNSKU GODINU 2015.

Naziv područja IZVRŠAVANJE PRORAČUNA/FINANCIJSKOG PLANA		
1. Pitanje iz Upitnika gdje je uočena slabost i nepravilnost: 21		
1.1. Opis slabosti i nepravilnosti s analizom uzroka:		
Ocjene opravdanosti te učinkovitosti investicijskih projekata su djelomično izvršene po preuzetim obvezama.		
1.2. Akcijski plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti s popisom aktivnosti i očekivanim datumom:		
Aktivnost	Očekivani datum otklanjanja	Odgovorna osoba
1.2.1. Izraditi ocjenu opravdanosti te učinkovitosti investicijskih projekata	31. 12. 2016.	Svi pročelnici upravnih odjela
Naziv područja IZVRŠAVANJE PRORAČUNA/FINANCIJSKOG PLANA		
2. Pitanje iz Upitnika gdje je uočena slabost i nepravilnost: 23		
2.1. Opis slabosti i nepravilnosti s analizom uzroka:		
Nema pisane procedure naplate prihoda.		
2.2. Akcijski plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti s popisom aktivnosti i očekivanim datumom:		
Aktivnost	Očekivani datum otklanjanja	Odgovorna osoba
2.2.1. Donošenje pisane procedure naplate prihoda	31.12.2016.	Pročelnik Upravnog odjela za financije
Naziv područja RAČUNOVODSTVO		
3. Pitanje iz Upitnika gdje je uočena slabost i nepravilnost: 52		
3.1. Opis slabosti i nepravilnosti s analizom uzroka:		
Djelomično postoje izvještaji o obavljenim uslugama odnosno druga vrsta pisanog odobrenja ili dokumentacije kojom se potvrđuje izvršenje usluge.		
3.2. Akcijski plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti s popisom aktivnosti i očekivanim datumom:		
Aktivnost	Očekivani datum otklanjanja	Odgovorna osoba
3.2.1. . Izrada izvještaja o izvršenim uslugama	31.12.2016.	Svi pročelnici upravnih odjela

Naziv područja IZVJEŠTAVANJE I OSTALO		
4. Pitanje iz Upitnika gdje je uočena slabost i nepravilnost: 68		
4.1. Opis slabosti i nepravilnosti s analizom uzroka:		
Financijski izvještaji za prvo tromjesečje 2015. je radi ispravka predano dva radna dana nakon roka utvrđenog Pravilnikom o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu.		
4.2. Akcijski plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti s popisom aktivnosti i očekivanim datumom:		
Aktivnost	Očekivani datum otklanjanja	Odgovorna osoba
4.2.1. Predaja financijskih izvještava sukladno utvrđenim rokovima	31.12.2016.	Gradonačelnik
Naziv područja IZVJEŠTAVANJE I OSTALO		
5. Pitanje iz Upitnika gdje je uočena slabost i nepravilnost: 75		
5.1. Opis slabosti i nepravilnosti s analizom uzroka:		
Nije donesen interni akt (uputa, sporazum) kojim je uređen odnos komunikacije s proračunskim korisnicima iz nadležnosti.		
5.2. Akcijski plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti s popisom aktivnosti i očekivanim datumom:		
Aktivnost	Očekivani datum otklanjanja	Odgovorna osoba
5.2.1. Donošenje internog akta o uređenju komunikacije s proračunskim korisnicima iz nadležnosti	31.12.2016.	Svi pročelnici upravnih odjela

Izvor: interni podaci dostupni od pročelnice za financije grada Šibenika

4.5. Mišljenje unutarnjih revizora

Mišljenje unutarnjih revizora o sustavu financijskog upravljanja i kontrola temelji se na dokazima prikupljenima prilikom obavljanja unutarnjih revizija u prethodnoj godini i praćenju provedbe danih preporuka, uključujući i preporuke unutarnje revizije iz ranijeg razdoblja koje su provedene u prethodnoj godini.[45]

Bit i smisao unutarnje revizije te samog Izvješća o istoj leži u činjenici da je jedino takvim sustavom kontrole moguće osigurati provođenje Zakona o fiskalnoj odgovornosti, a što se očituje kroz zakonito i racionalno upravljanje i korištenje proračunskih sredstava. Interna kontrola / revizija potiče pravilan i efikasan rad proračunskog korisnika.

Izvješće o reviziji ima sljedeće ciljeve: utvrditi istinitost i vjerodostojnost financijskih izvještaja, analizirati ostvarenje prihoda i primitaka te rashoda i izdataka u skladu s planom, provjeriti usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima, provjeriti i ocijeniti učinkovitost korištenja sredstava, provjeriti druge aktivnosti vezane uz poslovanje Grada.[46]

Mišljenje unutarnje revizije sastoji se od 5 dijelova:

1. Mišljenje o funkcioniranju sustava unutarnjih kontrola za revidirana područja
2. Broj planiranih i obavljenih revizija u prethodnoj godini
3. Podaci o obavljenim revizijama i preporukama unutarnje revizije za prethodnu godinu
4. Podaci o preporukama unutarnje revizije iz ranijih razdoblja koje su provedene u prethodnoj godini
5. Podaci o neprovedenim preporukama unutarnje revizije iz ranijih razdoblja

Dano mišljenje od strane unutarnjih revizora iskazuje da je sustav unutarnjih kontrola grada u 2015.godini bio na zadovoljavajućoj razini uz neznatne nedostatke kao što su neadekvatne evidencije koje nisu kvalitetna podloga za izradu izvješća te slaba suradnja upravnih odjela kod planiranja i izvršavanja proračuna.

---

[45] Uredba o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila, NN broj 139/2010, čl. 11., st. 3.

[46] Državni ured za Reviziju, Izvješće o obavljenoj reviziji za grad Šibenik, Dostupno na: http://www.revizija.hr/izvjesca/2014/rr-2014/lokalne-jedinice/gradovi/grad-sibenik.pdf (03.01.2017.)

Obavljene revizije za 2015. uključuju: zaprimanje i provjeru ulaznih računa za što je dano zadovoljavajuće mišljenje uz nedostatak suštinske kontrole ulaznih računa u nekim situacijama te su dane preporuke rješenja koje su i provedene; proces izdavanja koncesijskih odobrenja za što je također dano zadovoljavajuće mišljenje uz naglasak na jačanje unutarnje kontrole u fazama procesa za što su dane preporuke koje su do slanja izvješća djelomično provedene; proces praćenja i analize stanja i potreba prometnog označavanja koji nije dobio pozitivno mišljenje niti su preporuke provedene, a naglasak je stavljen na unutarnje kontrole u smislu prikupljanja potreba za prometnom signalizacijom.

One revizije iz ranijih razdoblja koje su provedene u 2015. odnose se na: proces naplate gradskih prihoda koji je riješen utvrđivanjem kriterija za slanje opomena obveznicima i proces interne komunikacije gradske uprave u sektoru odnosa sa javnošću koji je riješen uspostavljanjem sustava pravovremenog prikupljanja dokumentacije unutar unutarnjih kontrola.

Revizija se u provodi sa svrhom pregleda pravilnosti te prijedloga za ispravke nepravilnosti, a provedena revizija te dano mišljenje unutarnjih revizora o poslovanju grada Šibenika prikazano je u prilogu 8.

PRILOG 8. MIŠLJENJE UNUTARNJIH REVIZORA

PRILOG 5.

Obveznik GRAD ŠIBENIK

MIŠLJENJE UNUTARNJE REVIZIJE
O SUSTAVU UNUTARNJIH KONTROLA ZA PODRUČJA KOJA SU BILA REVIDIRANA
U 2015. GODINI

I. MIŠLJENJE O FUNKCIONIRANJU SUSTAVA UNUTARNJIH KONTROLA
ZA REVIDIRANA PODRUČJA

Sustav unutarnjih kontrola za revidirana područja u 2015. godini funkcionira na zadovoljavajućoj razini uz stanovite nedostatke. Najčešći nedostatak sustava su neadekvatne evidencije koje ne pružaju kvalitetnu podlogu za izradu pripadajućih izvješća. Također je potrebno poboljšati suradnju između upravnih odjela kod planiranja i izvršavanja proračuna.

II. BROJ PLANIRANIH I OBAVLJENIH REVIZIJA U 2015.GODINI

Ukupno planirane revizije	Ukupno obavljene revizije	Obrazloženje
3	3	

III. PODACI O OBAVLJENIM REVIZIJAMA I PREPORUKAMA UNUTARNJE REVIZIJE U 2015. GODINI

Rb	Obavljena revizija	Datum konačnog revizijskog izvješća	Područje revidiranja	Izraženo mišljenje	Pozitivni nalazi	Utvrđene slabosti	Preporuke za unaprjeđenje	Preporuka provedena
1.	Revizija zaprimanja i provjere ulaznih računa	12.06.2015.	Izvršavanje proračuna/ financijskog plana	sustav unutarnjih kontrola funkcionira na zadovoljavajuć oj razini uz stanovite nedostatke.	ulazni računi zaprimaju se u pisarnici stavljanjem prijemnog pečata i i urudžbira se s datumom i potpisom. Također se redovito obavljaju formalne i matematičke kontrole računa.	suštinska kontrola ulaznih računa ponekad se ne obavlja na odgovarajuć i način (u pojedinim slučajevima nije jasno tko je inicirao nabavu) račun nije ovjeren od strane osobe koja je inicirala nabavu na računima	osigurati kontinuiranu provedbu suštinske kontrole ulaznih računa na način da je jasno određeno tko je inicirao nabavu; svaki UO treba osigurati stalno praćenje raspoloživosti proračunskih sredstava iz svog djelokruga poslovanja; sustav unutarnjih kontrola ojačati podjelom dužnosti i obveza (pročelnici UO samostalno potpisuju ugovore	DA
						nije upisana oznaka stavke proračuna na kojoj su odgovarajuć a proračunska sredstva raspoloživa	manje vrijednosti) ojačati suradnju (komunikaciju) između UO za financije i ostalih UO	
2.	Revizija procesa izdavanja koncesijskih odobrenja	28.09.2015.	Izvršavanje proračuna/ financijskog plana	sustav unutarnjih kontrola funkcionira na zadovoljavajuć oj razini uz stanovite nedostatke.	nastaviti s primjenom dobre prakse izdavanja koncesijskih odobrenja na razdoblje od jedne godine; nastaviti s provedbom kontrola koje se provode pri pripremi dokumentacije za koncesijsko vijeće; nastaviti s praksom mjesečnog usklađivanja prihoda između	ojačati unutarnje kontrole u fazama procesa: evidencija i prikupljanje podataka o obveznicim a plaćanja koncesijskih odobrenja.	osmisliti i uspostaviti sustav unutarnjih kontrola kojim će se obuhvatiti svi obveznici plaćanja koncesijskih odobrenja na području Grada Šibenika; oblikovati bazu podataka korisnika u elektronskom obliku	Dio preporuka je proveden do slanja ovog izvješća, ostale će se provesti do kraja godine

					UO za gospodarenje gradskom imovinom i UO za financije			
3.	Revizija procesa praćenja i analize stanja i potreba prometnog označavanja (signalizacije)	18.12.2015.	Izvršavanje proračuna/ financijskog plana	procijenjeno je da su uspostavljenje unutarnje kontrole nisu dostatne		mišljenje UR je da bi trebalo pojačati unutarnje kontrole u fazama procesa: prikupljanje podataka (potreba) za prometnom signalizacijom, te pri stvaranju katastra prometne signalizacije u elektronskom obliku.	unaprijediti suradnju između Upravnih odjela Grada Šibenika i vanjskih interesnih skupina; detaljno definirati način i sadržaj te rokove razmjene potrebnih informacija; osmisliti postupak koji će u budućnosti omogućiti izradu kvalitetne i sveobuhvatne baze (katastra) prometne signalizacije u svrhu njezinog lakšeg održavanja, te lakšeg praćenja potreba za njezinim postavljanjem	NE

IV. PODACI O PREPORUKAMA UNUTARNJE REVIZIJE IZ RANIJIH RAZDOBLJA KOJE SU PROVEDENE U 2015. GODINI

Rb	Obavljena revizija	Datum konačnog revizijskog izvješća	Područje revidiranja	Provedene preporuke iz ranijih razdoblja
1.	Revizija procesa naplate gradskih prihoda	26.09.2014.	Izvršavanje proračuna/ financijskog plana	Utvrditi kriterije za slanje opomena obveznicima;
2.	Proces interne komunikacije gradske uprave u sektoru odnosa sa javnošću	19.12.2014.	Izvještavanje i ostalo	Uspostaviti jedinstveni i kontinuirani sustav prikupljanja dokumentacije unutar UO, Osigurati uvjete koji će omogućiti stalnu, pravovremenu i ažurnu dostavu dokumentacije Uredu gradonačelnika odobrene od propisane razine odlučivanja

V. PODACI O NEPROVEDENIM PREPORUKAMA UNUTARNJE REVIZIJE IZ RANIJIH RAZDOBLJA

Rb	Obavljena revizija	Datum konačnog revizijskog izvješća	Područje revidiranja	Preporuke kojima je istekao rok provedbe	Razlog neprovođenja preporuke	Poduzete mjere
1.						
2.						

Mjesto i datum:Šibenik, 30.03.2016.	Tonko Kalauz Tonko Kalauz, voditelj jedinice za unutarnju reviziju

Izvor: interni podaci dostupni od pročelnice za financije grada Šibenik

5. ZAKLJUČAK

Ovim diplomskim radom je uspješno odgovoreno na istraživačka pitanja postavljena na samom početku rada – u uvodnom dijelu. Proračun je plan prihoda i rashoda za točno određeno vremensko razdoblje, a u ovom radu se termin proračuna koristi u kontekstu proračuna grada Šibenika, lokalne samouprave te se analizira dokumentacija kojom se potvrđuje rad u skladu sa poštivanjem Zakona o fiskalnoj odgovornosti, Zakona o proračunu i drugih Pravilnika i Uredbi u svezi upravljanja financijskim planom i izvršenjem postavljenih ciljeva u proračunu.

Provedena je analiza cjelokupnog sustava fiskalne odgovornosti te se objašnjava način izrade spomenute Izjave, a obzirom da se ona temelji na drugim dokumentima čija izrada prethodi izradi Izjave, objašnjava se i način popunjavanja drugih obrazaca kao npr. Upitnik o fiskalnoj odgovornosti gdje se daju odgovori na postavljena pitanja (da/ne/djelomično/n/p), zatim Plan za otklanjanje uočenih nepravilnosti u poštivanju financijskog plana proračuna i poštivanju načela fiskalne odgovornosti, a u kojem se radi analiza problema definiranih u prethodno ispunjenom Upitniku te se planiraju aktivnosti i vremenski rok do kojeg će se riješiti uočeni nedostatak. Slijedi izrada Izvješća o otklonjenim nepravilnostima, te eventualno produljenje roka ukoliko realizacija aktivnosti iz Plana nije uspješno završena sa istekom unaprijed predviđenog roka u Planu. Nad čitavim procesom se vrši kontrola, pa je neophodno da se kontrola obavi uz (državnu) reviziju, a na temelju koje se sastavlja izvješće o internoj reviziji (od strane stručnjaka koji su proveli reviziju) te se svi navedeni dokumenti elektroničkim putem šalju Ministarstvu, uz sve ostale popratne dokumente definirane u Upitniku (reference).

Radom se uspješno odgovara na postavljena pitanja i time ostvaruje svoj cilj objašnjenja sustava proračuna, načina djelovanja sustava fiskalne odgovornosti u Šibeniku odnosno prikaza načina izrade dokumenata koji prate Izjavu o fiskalnoj odgovornosti na primjeru uspješnosti pojedinih kategorija proračuna u gradu Šibeniku.

Zaključno, Grad Šibenik uspješno provodi svoje poslovanje, ispunjavajući sve navedene norme predaje dokumenata koje su dokaz njegovog poslovanja. Upitnikom su utvrđene određene nepravilnosti koje su dokumentirane uz Izjavu o fiskalnoj odgovornosti u kojoj gradonačelnik grada Šibenika izjavljuje da se unatoč utvrđenim slabostima provodi

učinkovito financijsko upravljanje sredstvima definiranim proračunom, odnosno, financijskim planom.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Barković, I. (2009), *Interdisciplinarni uspjeh prava i ekonomije: ekonomska analiza prava*, Izvorni znanstveni članak, Osijek
2. Bičanić, N., Jakir-Bajo I, Maletić I., Milić A.,2011., *Proračunsko računovodstvo*, TEB poslovno savjetovanje, Zagreb
3. Burian, K., et al., 2004., *Računovodstvo proračuna i proračunskih korisnika*, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb
4. Crnković L., Mijoč I., Mahaček D., Osnove revizije, EFOS, Osijek, 2010.
5. Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, 2011./2012., *Primjena računskog plana proračuna i proračunskih propisa*, Zagreb
6. Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, 2014., *Računski plan proračuna*, Zagreb
7. Jakir- Bajo, I., et al., 2015., *Fiskalna odgovornost-za sve obveznike: popunjavanje upitnika, sastavljanje planova i izvješća*, Zagreb
8. Jurković, P., *Javne financije*, 2002., MASMEDIA, Zagreb
9. Kuliš, D., Škreb-Kesner, M. (2010), Porezni vodič za građane, Institut za javne financije, Zagreb
10. Manojlović R.: Pravno uređenje mjerenja učinka u hrvatskoj državnoj upravi i lokalnoj i područnoj(regionalnoj) samoupravi, Zagreb, 2016
11. Marinković-Drača, D., 2012., *Novi zakon o javnoj nabavi*, RRiF, Zagreb
12. Ministarstvo financija, Uprava za harmonizaciju unutarnje revizije i financijske kontrole – Središnja harmonizacijska jedinica: Priručnik za financijsko upravljanje i kontrole, Zagreb, lipanj 2007.
13. Ott, K. i drugi, 2009., *Proračunski vodič za građane*, Zagreb
14. Tušek, B., Žager, L., 2007., *Revizija*, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Zagreb

Zakoni i ostali internet izvori:

1. Državni ured za Reviziju, Izvješće o obavljenoj reviziji za grad Šibenik, Dostupno na: http://www.revizija.hr/izvjesca/2014/rr-2014/lokalne-jedinice/gradovi/grad-sibenik.pdf
2. Fiskalna odgovornost, http://tim4pin.hr/knjige-i-prirucnici/fiskalna-odgovornost-2015/
3. Institut za javne financije, http://www.ijf.hr/proracunski/I-proracun.pdf
4. Institut za javne financije, http://www.ijf.hr/proracunski/2009.pdf
5. Metode znanstvenih istraživanja, http://www.unizd.hr/portals/4/nastavni_mat/1_godina/metodologija/metode_znanstvenih_istrazivanja.pdf
6. Ministarstvo financija, http://www.mfin.hr/hr/unutarnja-revizija-1-2-3-2
7. Propisi Republike Hrvatske, http://www.propisi.hr/print.php?id=11154
8. Ministarstvo financija, Uputa o popunjavanju Upitnika o fiskalnoj odgovornosti, Zagreb, 7. prosinca 2011.
9. Ministarstvo financija, Uputa o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti za 2013. g.
10. Narodne novine (100/15, 115/16), Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave
11. Narodne novine (114/10, 31/11 i 124/14), Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu
12. Narodne novine (130/11), Pravilnik o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru
13. Narodne novine (139/10, 19/14), Zakon o fiskalnoj odgovornosti
14. Narodne novine (26/10, 20/13), Pravilnik o proračunskim klasifikacijama
15. Narodne novine (70/2012), Naputak o otkrivanju, postupanju i izvješćivanju o nepravilnostima u upravljanju sredstvima proračuna, proračunskih i izvanproračunskih korisnika
16. Narodne novine (78/11, 106/12, 130/13, 19/15 i 119/15), Uredbe o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila

17. Narodne novine (78/15), Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru

18. Narodne novine (87/08, 136/12, 15/15), Zakon o proračunu

19. Povelja unutarnjih revizora (Predložak ministarstva financija, 2007.)

20. Statut Šibensko-kninske županije, NN broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08 i 36/09

POPIS PRILOGA

PRILOG 1. IZJAVA O FISKALNOJ ODGOVORNOSTIZA 2015. GODINU..... 31

PRILOG 2. UPITNIK O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI – PITANJA IZ PODRUČJA PLANIRANJA PRORAČUNA..... 35

PRILOG 3. PITANJA IZ PODRUČJA IZVRŠAVANJE PRORAČUNA 38

PRILOG 4. PITANJA IZ PODRUČJA JAVNE NABAVE 39

PRILOG 5. PITANJA IZ PODRUČJA RAČUNOVODSTVO..... 41

PRILOG 6. PITANJA IZ PODRUČJA IZVJEŠTAVANJA I OSTALO 43

PRILOG 7. IZVJEŠĆE O OTKLONJENIM SLABOSTIMA I NEPRAVILNOSTIMA ZA PRORAČUNSKU GODINU 2015. 46

PRILOG 8. PLAN OTKLANJANJA SLABOSTI I NEPRAVILNOSTI ZA PRORAČUNSKU GODINU 2015..... 48

SAŽETAK

U ovom radu provedeno je istraživanje kako funkcionira sustav fiskalne odgovornosti u Republici Hrvatskoj na primjeru jedinice lokalne samouprave, grada Šibenika. Najznačajniji propisi na kojima se temelji ovo istraživanje su: Zakon o proračunu, Zakon o fiskalnoj odgovornosti te Zakon o sustavu unutarnjih kontrola. Prvo je teorijski pojašnjen sustav svih proračuna na razini države, osobito lokalnog proračuna te pravilnici i uredbe koje oni moraju poštovati u svom poslovanju.

U nastavku je naglasak stavljen na sustav fiskalne odgovornosti koji se temelji na Izjavi i Upitniku o fiskalnoj odgovornosti te je prikazano koliko je zapravo koristan Upitnik gradu Šibeniku. Pomoću njega, grad provodi samoocjenjivanje svog poslovanja i pruža rezultate na uvid nadležnom Ministarstvu financija. Cjelokupni sustav fiskalne odgovornosti temelji se na pet dokumenata koji čine grad Šibenik fiskalno odgovornom jedinicom.

Ključne riječi: proračun, proračunski korisnik, fiskalna odgovornost, čelnik, unutarnja kontrola

SUMMARY

In this study,was conducted research how works the system of fiscal responsibility in the Republic of Croatia in the case of a local government, the city of Sibenik. The most important rules that underpin this study are: Budget Law, Law on Fiscal Responsibility Act and the system of internal controls. The first is theoretically explained the system of the budget at the state level, especially local budgets and ordinances and decrees that they must be respected in its operations.

Below is the emphasis on fiscal responsibility system based on the Declaration and the Questionnaire on fiscal responsibility and shown just how useful is questionnaire for town of Sibenik. With it, the city carried out self-assessment of its operations and provides the results to the competent Ministry of Finance. The entire system of fiscal responsibility is based on the five documents that make up the city of Sibenik fiscally responsible unit.

Keywords: budget, budget users, fiscal responsibility, head, internal control