

Ivana Jakir-Bajo

Ivana Maletić

Naputak o otkrivanju, postupanju i izvješćivanju o nepravilnostima u upravljanju sredstvima proračuna, proračunskih i izvanproračunskih korisnika

1. Uvod

Naputak o otkrivanju, postupanju i izvješćivanju o nepravilnostima u upravljanju proračunskim sredstvima (dalje u tekstu: Naputak, Narodne novine br. 70/2012) donesen je na temelju odredbi Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine, broj 141/06). Naputkom se propisuju uvjeti i načini otkrivanja, postupanja i izvješćivanja o nepravilnostima u upravljanju sredstvima proračuna (državnog proračuna, proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave) te način i rokovi izvještavanja o uočenim nepravilnostima po provedenim provjerama sadržaja izjava o fiskalnoj odgovornosti sukladno Uredbi o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i Izvještaja o primjeni fiskalnih pravila (dalje u tekstu: Uredba, Narodne novine br. 78/11).

Proračunski korisnici su do 28. veljače bili obvezni dostaviti Izjavu o fiskalnoj odgovornosti za 2011. godinu načelniku, gradonačelniku ili županu, odnosno nadležnom ministarstvu ako je riječ o korisnicima državne razine.

Člankom 13. Uredbe propisan je način na koji će nadležna ministarstva i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave provjeriti formalni i suštinski sadržaj Izjave o fiskalnoj odgovornosti (dalje u tekstu: Izjava) i Upitnika o fiskalnoj odgovornosti (dalje u tekstu: Upitnik) koje su im obveznici dostavili. U slučaju uočenih nepravilnosti nadležna ministarstva i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave postupaju sukladno Naputku čiji se sadržaj iznosi u nastavku teksta.

2. Područje obuhvata Naputka – opće odredbe

Kao što je istaknuto u uvodnom dijelu teksta, Naputkom se uređuju način i rokovi izvještavanja o uočenim nepravilnostima po provedenim provjerama sadržaja izjava sukladno Uredbi o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i Izvještaja o primjeni fiskalnih

pravila. Međutim, kako se ovaj Naputak donosi na temelju odredbi Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru njime se propisuju ne samo postupanja s uočenim nepravilnostima iz izvjava, već i druge nepravilnosti u upravljanju sredstvima državnog proračuna, proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koje ne proizlaze iz upitnika i sadržaja izvjava.

Nepravilnost predstavlja svako nepridržavanje ili pogrešnu primjenu zakona i drugih propisa koja proizlazi iz radnji ili propusta korisnika proračuna, a koja ima ili bi mogla imati štetan utjecaj na proračunska sredstva i sredstva iz drugih izvora, bilo da se radi o prihodima/primicima, rashodima/izdacima, povratima, imovini ili obvezama. Radi boljeg razumijevanja ovog pojma, čija je definicija preuzeta iz odredbi Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, Naputkom se daje i klasifikacija nepravilnosti, pa iste mogu biti: 1. nepravilnost za koju nisu propisane prekršajne odredbe, 2. nepravilnost koja ima obilježje prekršaja i 3. sumnja na kazneno djelo.

2.1. Odgovorne osobe za postupanje i izvještavanje o nepravilnostima i njihove obveze

Zakonom o proračunu (članak 95.) utvrđeno je da je čelnik proračunskog korisnika (predsjednik/ca suda, ravnatelj/ca škole/dječjeg vrtića/ustanove u kulturi/doma zdravlja/kliničkog bolničkog centra/centra za socijalnu skrb, javne vatrogasne postrojbe i dr. proračunskih korisnika na državnoj i lokalnoj razini) odgovoran za:

- a) planiranje i izvršavanje financijskog plana,
- b) prikupljanje prihoda i primitaka iz svoje nadležnosti i njihovo uplaćivanje u proračun,
- c) preuzimanje obveza, verifikaciju obveza, izdavanje naloga za plaćanje na teret proračunskih sredstava tijela koje vodi i utvrđivanje prava naplate te za izdavanje naloga za naplatu u korist proračunskih sredstava,
- d) zakonitost, svrhovitost, učinkovitost i za ekonomično raspolaganje proračunskim sredstvima.

Čelnik proračunskog korisnika može, za obavljanje ovih poslova, ovlastiti druge osobe posebnom odlukom u skladu s aktima o unutarnjem ustrojstvu. Prenosjenjem ovlasti prenosi se i odgovornost, čime se ne isključuje odgovornost čelnika. Prijenos ovlasti čelnik mora obaviti poštujući načelo razdvajanja dužnosti.

Zbog svega gore navedenoga jasna je i odredba u Napatku prema kojoj je čelnik odgovoran i za sprječavanje nepravilnosti i poduzimanje radnji protiv nepravilnosti. Kao i u dijelu prijenosa ovlasti na druge osobe za pojedine poslove iz područja javne nabave, planiranja, izvršavanja, računovodstvenog praćenja i izvještavanja, čelnik može za određene poslove i aktivnosti iz dijela sprječavanja nepravilnosti, a na temelju akata o unutarnjem ustrojstvu i načinu rada, prenijeti ovlasti na druge osobe, međutim, prenošenje ovlasti i odgovornosti ne isključuje odgovornost čelnika.

Čelnik proračunskog korisnika obvezan je prema odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru:

- sprječavati rizik nepravilnosti i prijevare te poduzimati radnje protiv nepravilnosti i prijevara,
- imenovati osobu zaduženu za nepravilnosti, koja će zaprimati obavijesti o nepravilnostima i sumnjama na prijevare ili samostalno poduzimati radnje protiv nepravilnosti i prijevara,
- nakon primljene obavijesti o nepravilnosti ili sumnji na prijevare, poduzeti potrebne mjere i o tome obavijestiti Državno odvjetništvo Republike Hrvatske i nadležno tijelo za nepravilnosti i prijevare pri Ministarstvu financija, a u roku od 15 dana u pisanom obliku o poduzetim mjerama obavijestiti osobu koja je upozorila na nepravilnosti ili prijevare, osim u slučaju anonimne prijave.

Odredbama Napatka uloga čelnika u sustavu upravljanja nepravilnostima detaljnije se definira te je čelnik obvezan:

- u slučaju utvrđenih nepravilnosti za koje postoji sumnja na kazneno djelo, predmet sa dokazima u prilogu dostaviti na postupanje nadležnom državnom odvjetništvu,
- u slučaju utvrđenih nepravilnosti koje imaju obilježje prekršaja, predmet sa dokazima u prilogu dostaviti na postupanje nadležnoj ustrojstvenoj jedinici u Ministarstvu financija u čijem je djelokrugu proračunski nadzor, radi podnošenja optužnog prijedloga nadležnom tijelu,
- kada se utvrdi da su sredstva korištena suprotno zakonu ili proračunu, čelnik obveznika zahtijevati povrat proračunskih sredstava u proračun ili podnijeti zahtjev za obavljanje proračunskog nadzora radi donošenja rješenja o povratu sredstava u proračun,

- u slučaju utvrđenih nepravilnosti za koje nisu propisane kazne, naložiti mjere za otklanjanje nepravilnosti.

Važna napomena je da prema odredbama Naputka (članak 6.) proračunski korisnici (škole, vrtići, fakulteti, instituti, ustanove u socijalnoj skrbi, ustanove u zdravstvu, u kulturi, javne vatrogasne postrojbe, nacionalni parkovi svi drugi proračunski korisnici) nemaju obvezu imenovanja osobe zadužene za nepravilnosti. Za razliku od njih nadležna ministarstva i druga državna tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave trebaju imenovati osobu zaduženu za nepravilnosti.

Obveza imenovanja osoba zaduženih za nepravilnosti proizlazi iz odredbi Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru te su u nadležnim ministarstvima i drugim državnim tijelima na razini razdjela organizacijske klasifikacije te jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave do sada već bile imenovane ove osobe, koje stupanjem na snagu ovoga Naputka samo nastavljaju obavljati ove poslove te ih nadležni čelnici nisu dužni ponovno imenovati. ***U slučaju da do donošenja Naputka nisu imali imenovanu osobu zaduženu za nepravilnosti, nadležna ministarstva i druga državna tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije te jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne su je imenovati do kraja srpnja ove godine. Odluku o imenovanju potrebno je dostaviti Sektoru za proračunski nadzor i nadzor koncesija u Ministarstvu financija te je objaviti na internetskim stranicama i/ili oglasnoj ploči.***

Naputkom se detaljnije i jasnije definiraju poslovi i dužnosti osoba zaduženih za nepravilnosti. Činjenica je da su i mnogi proračunski korisnici u skladu sa odredbama Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru imenovali osobe zadužene za nepravilnosti. Ova imenovanja na razini proračunskih korisnika, u skladu s odredbama Naputka nisu obveza, ali kod mnogih proračunskih korisnika se mogu javiti kao praktična potreba jer će čelnici poslove vezane uz upravljanje nepravilnostima delegirati na nekog od zaposlenih.

Za proračunske korisnike, kako državnog proračuna, tako i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave važno je znati tko je osoba zadužena za nepravilnosti u nadležnom ministarstvu, odnosno lokalnoj jedinici jer su o prijavljenim ili uočenim nepravilnostima proračunski korisnici dužni izvijestiti upravo osobu zaduženu za nepravilnosti u nadležnom

ministarstvu, odnosno nadležnoj jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave. Zato je čelnik nadležnog ministarstava i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužan na Internet stranicama i/ili oglasnoj ploči objaviti podatke o osobi zaduženoj za nepravilnosti.

Osoba zadužena za nepravilnosti (u nadležnom ministarstvu, odnosno lokalnoj jedinici) odgovorna je za zaprimanje obavijesti o nepravilnostima, praćenje tijeka postupanja po utvrđenim nepravilnostima, sastavljanje polugodišnjeg i godišnjeg izvješća o nepravilnostima i suradnju s nadležnom ustrojstvenom jedinicom u Ministarstvu financija u čijem je djelokrugu proračunski nadzor i drugim nadležnim tijelima.

Čelnik proračunskog korisnika ne samo da je dužan prijaviti sumnju na kazneno djelo državnom odvjetništvu i prekršaj proračunskom nadzoru u Ministarstvu financija, već je obvezan pratiti i što se dalje događa s navedenim predmetima. Za potrebe praćenje propisan je poseban obrazac, koji se daje u nastavku, a na kojem će čelnik polugodišnje i godišnje izvještavati osobu zaduženu za nepravilnosti u nadležnom ministarstvu, odnosno lokalnoj jedinici (ovisno u čijoj je nadležnosti).

PRAĆENJE POSTUPANJA PO PODUZETIM MJERAMA

I. Podaci o obvezniku

1. Naziv obveznika	
2. Odgovorna osoba – čelnik	
3. Adresa i poštanski broj	

II. Podaci o predmetu

4. Oznaka pismena (KLASA, URBROJ, brojčana oznaka ili sl.)	
5. Datum primitka prijave/uočavanja nepravilnosti	

III. Praćenje tijeka postupka

Datum	Informacije o praćenju tijeka postupka*

* dopisi upućeni nadležnim tijela i primljeni od nadležnih tijela, izvješća, rješenja, uplate i sl.

3. Otkrivanje i postupanje s nepravilnostima u upravljanju proračunskim sredstvima

Proračunski je korisnik odgovoran za svaku zaprimljenu prijavu o nepravilnosti, odnosno za uočenu nepravilnost i poduzete mjere (primjerice već prijavljena sumnja na kazneno djelo državnim odvjetništvu ili prekršaj proračunskom nadzoru u Ministarstvu financija) popuniti Obrazac Podaci o prijavljenoj/uočenoj nepravilnosti i odmah ga dostaviti osobi zaduženoj za nepravilnosti u nadležnom ministarstvu, odnosno lokalnoj jedinici.

Ako se prijava o nepravilnosti odnosi na čelnika proračunskog korisnika, osoba koja je uočila nepravilnost obavijestit će o uočenim nepravilnostima osobu zaduženu za nepravilnosti u nadležnom ministarstvu, odnosno nadležnoj jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave.

PODACI O PRIJAVLJENOJ/UOČENOJ NEPRAVILNOSTI

I. Podaci o obvezniku

1. Naziv obveznika	
2. Odgovorna osoba – čelnik	
3. Adresa i poštanski broj	

II. Podaci o predmetu

4. Oznaka pismena (KLASA, URBROJ, brojčana oznaka ili sl.)	
5. Datum primitka prijave/uočavanja nepravilnosti	

III. Podaci o nepravilnosti

6. Način utvrđivanja nepravilnosti	<input type="checkbox"/> a. prijavljena nepravilnost <input type="checkbox"/> b. uočena nepravilnost <input type="checkbox"/> c. uočena nepravilnost po provedenim provjerama Izjave o fiskalnoj odgovornosti
7. Način primitka obavijesti o	<input type="checkbox"/> a. osobno

prijavljenoj nepravilnosti (odgovoriti ako je na pitanje 6. odgovoreno a. prijavljena nepravilnost)	<input type="checkbox"/> b. telefon <input type="checkbox"/> c. fax <input type="checkbox"/> d. pismeno <input type="checkbox"/> e. e-mail <input type="checkbox"/> f. ostalo, navesti način
8. Anonimna prijava (odgovoriti ako je na pitanje 6. odgovoreno a. prijavljena nepravilnost)	<input type="checkbox"/> da <input type="checkbox"/> ne
9. Kratki opis nepravilnosti	
10. Vrsta nepravilnosti	<input type="checkbox"/> a. nepravilnost za koju nisu propisane prekršajne odredbe <input type="checkbox"/> b. nepravilnost koja ima obilježje prekršaja <input type="checkbox"/> c. sumnja na kazneno djelo
11. Ima li nepravilnost fiskalni učinak	<input type="checkbox"/> a. da <input type="checkbox"/> b. ne
12. Procjena fiskalnog učinka (odgovoriti ako je na pitanje 11. odgovoreno a. da)	
13. Datum ili razdoblje kada je nepravilnost nastala	
14. Kada je nepravilnost uočena	
15. Dokazna sredstva (pobrojati te priložiti uz ovaj obrazac)	1. 2. 3. 4. 5. 6.

IV. Poduzete mjere po prijavljenoj/uočenoj nepravilnosti

16. Poduzete mjere	<input type="checkbox"/> a. dostava na postupanje nadležnom državnom odvjetništvu <input type="checkbox"/> b. dostava na postupanje nadležnoj ustrojstvenoj jedinici u Ministarstvu financija u čijem je djelokrugu proračunski nadzor <input type="checkbox"/> c. nalog za povrat sredstava u proračun
--------------------	--

	<input type="checkbox"/> d. zahtjev za obavljanje proračunskog nadzora radi donošenja rješenja o povratu sredstava u proračun <input type="checkbox"/> e. nalog za otklanjanje nepravilnosti <input type="checkbox"/> f. ostalo, navesti:
--	---

17. Ostale informacije/napomene vezane za prijavu/uočavanje nepravilnosti	

18. Datum slanja obavijesti osobi koja je prijavila nepravilnost o poduzetim mjerama (odgovoriti ako je na pitanje 6. odgovoreno a. prijavljena nepravilnost)	
---	--

Potpis čelnika obveznika	
Mjesto i datum	

Osoba zadužena za nepravilnosti u nadležnom ministarstvu, odnosno nadležnoj jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave dužna je o svim prijavljenim/uočenim nepravilnostima i mjerama poduzetim od strane proračunskih korisnika iz njihove nadležnosti, obavijestiti čelnika nadležnog ministarstva, odnosno čelnika nadležne jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Osoba zadužena za nepravilnosti na temelju obrazaca Podaci o prijavljenoj/uočenoj nepravilnosti i obrazaca Praćenje postupanja po poduzetim mjerama sastavlja polugodišnje i godišnje izvješće o nepravilnostima.

4. Otkrivanje i postupanje s nepravilnosti po provedenim provjerama

Izjave o fiskalnoj odgovornosti

Uredbom o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila propisano je na koji način nadležna ministarstva i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave provjeravaju izjave svojih korisnika. Navedeno je ponovljeno u samom Naputku.

Nadležna ministarstva i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za svakog obveznika provjeravaju formalni sadržaj Izjave i Upitnika. To znači da je nadležna lokalna jedinica obvezna provjeriti jesu li sve škole, domovi zdravlja, dječji vrtići, javne vatrogasne postrojbe, ustanove u kulturi u njihovom vlasništvu i ostali proračunski korisnici navedeni u Registru proračunskih i izvanproračunskih korisnika kao korisnici iz njihove nadležnosti dostavili Izjavu, Upitnik i Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti ako su prethodno utvrdili da je u Upitniku bilo pitanja na koje je dan negativan ili djelomičan odgovor. Nadalje, provjeravaju jesu li svi korisnici ispravno popunili Upitnik, primjerice jesu li odgovorili na sva pitanja predviđena za tog korisnika i sl.

Na isti način formalnu provjeru sadržaja izjava obavljaju i nadležna ministarstva za korisnike iz svoje nadležnosti. Iznimno, za dio korisnika Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta formalnu kontrolu ne provodi Ministarstvo. Podsjetimo se da su sveučilišta, fakulteti i instituti dostavili izjave i ostalu dokumentaciju Ministarstvu znanosti, obrazovanja i sporta, a fakulteti kopije dokumenata i nadležnom sveučilištu. Ministarstvo je dopisom od 1. veljače 2012. godine obavijestilo svoje korisnike, između ostaloga i o tome, da će formalnu kontrolu dokumenata koju su dostavili fakulteti provoditi sveučilišta, a za ostale korisnike i formalnu i suštinsku kontrolu radi Ministarstvo.

Nakon provedenih formalnih provjera za koje ministarstva i lokalne jedinice trebaju imati dokaze da su napravljene, tijekom proračunske godine provjeravaju pitanja iz Upitnika za svakog obveznika, a na odabranom uzorku pitanja. Dakle, ne radi se o uzorku obveznika na kojima će se provjeravati vjerodostojnost upitnika i izjava. Prema Uredbi i Naputku treba se provjeriti svaki obveznik. S obzirom na veliki broj korisnika koji je u nadležnosti pojedinih županija i gradova, nije za očekivati da se provjere sva pitanja iz upitnika, već je dovoljno da se izabere nekoliko, odnosno relevantni uzorak pitanja, ali za svakog korisnika. Provjere se

moгу obavljati samim odlaskom kod korisnika ili upućivanjem dopisa korisnicima da dostave dokaze kojima potkrepljuju odgovore na pojedina i izabrana pitanja iz Upitnika.

Na isti način će tijekom 2013. godine nadležna ministarstva i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave provjeravati, na odabranom uzorku dostavljenih izvješća o otklonjenim slabostima i nepravilnostima utvrđenima prethodne godine, provedbe aktivnosti iz Izvješća o otklonjenim slabostima i nepravilnostima (dalje u tekstu: Izvješće) utvrđenima u 2011. godini. Ovo će Izvješće korisnici imati po prvi put obvezu dostaviti u 2013. godini nakon što u 2012. godini budu provodili Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti koje su utvrdili Izjavom za 2011. godinu.

Čelnici nadležnih ministarstava, odnosno čelnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dužni su odmah, a najkasnije u roku od sedam (7) radnih dana, o uočenim nepravilnostima po provedenim provjerama poduzeti mjere koje propisuje ovaj Naputak:

- u slučaju utvrđenih nepravilnosti za koje postoji sumnja na kazneno djelo, predmet sa dokazima u prilogu dostaviti na postupanje nadležnom državnom odvjetništvu,
- u slučaju utvrđenih nepravilnosti koje imaju obilježje prekršaja, predmet sa dokazima u prilogu dostaviti na postupanje nadležnoj ustrojstvenoj jedinici u Ministarstvu financija u čijem je djelokrugu proračunski nadzor, radi podnošenja optužnog prijedloga nadležnom tijelu,
- kada se utvrdi da su sredstva korištena suprotno zakonu ili proračunu, zahtijevati povrat proračunskih sredstava u proračun ili podnijeti zahtjev za obavljanje proračunskog nadzora radi donošenja rješenja o povratu sredstava u proračun,
- u slučaju utvrđenih nepravilnosti za koje nisu propisane kazne, naložiti mjere za otklanjanje nepravilnosti (to podrazumijeva donošenje Plana otklanjanja slabosti i nepravilnosti).

Ako postoji dvojba oko toga smatra li se određena nepravilnost prekršajem ili ne, treba istaknuti da najveći broj pitanja iz Upitnika proizlazi iz obveza utvrđenih Zakonom o proračunu i Zakonom o javnoj nabavi u okviru kojih su propisane prekršajne odredbe. Za jedan dio pitanja iz Upitnika nisu propisane prekršajne odredbe jer proizlaze iz primjene načela dobrog financijskog upravljanja ili primjerice načela razdvajanja dužnosti, kao pitanja br. 34. i 35. iz Upitnika. Ova pitanja povezana su s načelom razdvajanja dužnosti koje je jedno od

osnovnih načela utvrđenih Zakonom o proračunu člankom 96. Međutim, upravo zbog činjenice da obveznici nisu znali što znači poštivati načelo razdvajanja dužnost, odnosno kako se navedeno načelo primjenjuje u praksi, kroz pitanja iz Upitnika ovo se načelo razdvajanja dužnosti konkretizira, isto kao i druga proračunska načela. Načelo razdvajanja dužnosti polazi iz činjenice da osobe koje obavljaju poslove pripreme, odnosno planiranja, nabave i ugovaranja, plaćanja, računovodstvenog evidentiranja, kontrole i revizije moraju biti različite. Ovi su poslovi međusobno nespojivi te je nužno da osobe koje ih obavljaju ne budu iste. Važno je još napomenuti da manji obveznici često ne mogu osigurati razdvajanje dužnosti u smislu da osobe koje su pripremale tehničku specifikaciju ne sudjeluju u ocjeni ponuda, a one koje su ocjenjivale i birale ponudu ne prate provedbu ugovora. Slijedom navedenog, moguće je na pitanja 34. i 35. više godina odgovarati sa NE s tim da se opišu dodatni kontrolni mehanizmi koji su postavljeni da ne bi zbog nerazdvajanja dužnosti došlo do zloupotreba.

O uočenim nepravilnostima po provedenim provjerama obavještava se osoba zadužena za nepravilnosti koja popunjava Obrazac Podaci o prijavljenoj/uočenoj nepravilnosti radi sastavljanja polugodišnjeg i godišnjeg izvješća o nepravilnostima. Nadležna ministarstva i druga državna tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije te jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužni su nadležnoj ustrojstvenoj jedinici u Ministarstvu financija u čijem je djelokrugu proračunski nadzor (Sektor za proračunski nadzor i nadzor koncesija) dostaviti polugodišnje izvješće o nepravilnostima u prvih šest mjeseci tekuće godine do 31. srpnja tekuće godine, a godišnje izvješće o nepravilnostima u prethodnoj godini do 31. siječnja tekuće godine.