# Fiskalna odgovornost u jedinicama lokalne uprave i samouprave

**Žderić, Josip**

**Undergraduate thesis / Završni 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:124:666981

*Rights / Prava:* In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

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

*Repository / Repozitorij:*

REFST - Repository of Economics faculty in Split

zir.nsk.hr

UNIVERSITY OF SPLIT

dabar

DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

**SVEUČILIŠTE U SPLITU**
**EKONOMSKI FAKULTET**

**ZAVRŠNI RAD**

# FISKALNA ODGOVORNOST U JEDINICAMA LOKALNE UPRAVE I SAMOUPRAVE

**Mentor:**
**prof. dr. sc. Ramljak Branka**

**Student:**
**Josip Žderić**

**Split, kolovoz, 2017**

**SADRŽAJ**

1. UVOD ... 2
1.1. Definiranje problema istraživanja ... 2
1.2. Cilj istraživanja ... 2
1.3. Metode rada ... 2
1.4. Struktura rada ... 3
2. ZAKON O PRORAČUNU I PRAVILNIK O PRORAČUNSKOM RAČUNOVODSTVU ... 4
2.1. Zakon o proračunu ... 4
2.2. Definicija proračuna ... 4
2.2.1. Osnovne značajke, funkcije i ciljevi proračuna ... 5
2.2.2. Konsolidirani proračun središnje države ... 6
2.2.3. Proračunska načela ... 7
2.2.4. Proračunski korisnici ... 9
2.3. Pravilnik o proračunskom računovodstvu ... 10
2.3.1. Poslovne knjige i knjigovodstvene isprave ... 10
2.3.2. Iskazivanje prihoda i rashoda ... 11
2.3.3. Sadržaj i primjena računskog plana ... 12
3. Zakon o fiskalnoj odgovornosti ... 15
4. Fiskalna odgovornost na primjeru općine Gradac ... 18
4.1. Izrada izjave o fiskalnoj odgovornosti ... 18
4.2. Izrada upitnika o fiskalnoj odgovornosti ... 22
4.2.1. Područje planiranja proračuna (1-18) ... 23
4.2.2. Područje izvršavanja proračuna (19-33) ... 26
4.2.3. Područje javne nabave (34-47) ... 28
4.2.4. Područje računovodstva (48-67) ... 29
4.2.5. Područje izvještavanja i ostalog (68-75) ... 30
4.3. Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti ... 31
4.3.1.Izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima utvrđenima prethodne godine ... 31
5. ZAKLJUČAK ... 34
LITERATURA ... 36
POPIS PRILOGA ... 36
SAŽETAK ... 37
SUMMARY ... 37

# 1.UVOD

## 1.1. Definiranje problema istraživanja

Problem istraživanja završnog rada čini fiskalna odgovornost koja je definirana Zakonom o fiskalnoj odgovornosti i Zakonom o proračunu. U ovom radu istražit će se kako se provodi kontrola korištenja proračunskih sredstava te da li se njima upravlja na racionalan i zakonit način, odnosno što je to Upitnik o fiskalnoj odgovornosti i kako ga sastavlja proračunski korisnik lokalne uprave i samouprave općina Gradac.

## 1.2. Cilj istraživanja

Cilj istraživanja je odrediti zakonsku osnovu za Upitnik o fiskalnoj odgovornosti kojeg su čelnici uprava, samouprava te po novim izmjenama Zakona i trgovačka društva obvezni ispunjavati na kraju svake poslovne godine. Usporedit će se prethodne Izjave o fiskalnoj odgovornosti i Upitnik kao osnovni dio Izjave i tako provjeriti kontinuirano pravilno poslovanje općine Gradac koja spada u proračunsku jedinicu lokalne samouprave.

## 1.3. Metode rada

Kako bi se što bolje razumjela tematika i objasnila potreba za ovim oblikom provjere proračunskih korisnika, a pokazala jednostavnost procedura koristit će se: metoda dedukcije, indukcije, metoda analize i metoda deskripcije.

Metoda indukcije je „sistematska i dosljedna primjena induktivnog zaključivanja u kojem se na temelju pojedinačnih ili posebnih činjenica dolazi do zaključka o općem sudu, od zapažanja konkretnih pojedinačnih slučajeva i fakata dolazi se do općih zaključaka, od poznatih pojedinačnih slučajeva polazi se nepoznatom općem, od izučenog neizučenom, od većeg broja pojedinačnih pojava vrše se uopćavanja.“[1]

Metoda dedukcije je „sustavna i dosljedna primjena deduktivnog načina zaključivanja u kojem se iz općih stavova izvode posebni, pojedinačni, iz općih postavki dolazi se do konkretnih pojedinačnih zaključaka, iz jedne ili više tvrdnji izvodi se neka nova tvrdnja koja proizlazi iz prethodnih tvrdnji. Dedukcija uvijek pretpostavlja poznavanje općih stavova, načela, posjedovanje općih znanja na temelju kojih se shvaća ono posebno ili pojedinačno. U dedukciji se najčešće polazi od općih istina i dolazi do posebnih i pojedinačnih spoznaja.

[1] Zelenika, R.: Metodologija i tehnologija izrade znanstvenog i stručnog djela, Rijeka, Ekonomski fakultet u Rijeci, 4. izd., 2000., str. 323.

Bitno obilježje dedukcije je u tome da rezultati uvijek imaju karakter značajnih znanstvenih spoznaja.

Metoda analize je postupak znanstvenog istraživanja i objašnjenja stvarnosti putem raščlanjivanja složenih misaonih tvorevina na njihove jednostavnije sastavne dijelove i elemente i izučavanje svakog dijela za sebe i u odnosu na druge dijelove, odnosno cjeline. Pri tome se zanemaruju one pojave, svojstva i odnosi koji na određenom stupnju istraživanja otežavaju ispitivanje predmeta izučavanja. Ova metoda omogućuje uočavanje, otkrivanje i izučavanje znanstvene istine.

Metoda deskripcije je postupak jednostavnog opisivanja ili ocrtavanja činjenica, procesa i predmeta u prirodi i društvu te njihovih empirijskih potvrđivanja, odnosa i veza, ali bez znanstvenog tumačenja i objašnjavanja. Ova se metoda primjenjuje u početnoj fazi znanstvenog istraživanja, a ima veću vrijednost ako je jednostavno opisivanje povezano s objašnjenjima o uočenim važnijim obilježjima opisivanih činjenica, predmeta i procesa, njihovih zakonitosti i uzročnih veza i odnosa.

Osnovni cilj znanstvenog istraživanja je deskripcija ili opis predmeta i pojava koji se istražuju. Znanstveni opis predmeta ili pojava je utoliko spoznajno vredniji ukoliko je objektivniji, detaljniji, svestraniji i potpuniji. Kvalitetan opis pojave koja se istražuje izravno upućuje istraživača u pravcu postavljanja osnovnih hipoteza i objašnjenja pojave koja se istražuje.“[2]

## 1.4. Struktura rada

Rad se sastoji od pet dijelova. U okviru prvog dijela nalazi se uvod, nakon uvoda će se u drugom dijelu objasniti zakonodavni okvir proračunskog računovodstva. U trećem dijelu se objašnjava sustav fiskalne odgovornosti i njegova kontrola. U četvrtom dijelu se utvrđuje fiskalna odgovornost i pokazuje izrada Upitnika koji je temelj za izradu Izjave. Usporedit će se još poslovanje općine i usporediti s prethodnom godinom te pokazati postupak u slučaju otkrivanja slabosti i nepravilnosti. Zaključci se iznose u posljednjem dijelu.

[2] Zelenika, R.: Metodologija i tehnologija izrade znanstvenog i strucnog djela, Rijeka, Ekonomski fakultet u Rijeci, 4. izd., 2000., str. 325-339

## 2. ZAKON O PRORAČUNU I PRAVILNIK O PRORAČUNSKOM RAČUNOVODSTVU

### 2.1. Zakon o proračunu

Zakonom o proračunu se „uređuje planiranje, izrada, donošenje i izvršavanje proračuna, upravljanje imovinom i dugovima, upravljanje javnim dugom, zaduživanje i jamstvo države te jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, proračunski odnosi u javnom sektoru, računovodstvo, proračunski nadzor i druga pitanja vezana uz upravljanje javnim financijama.“[3]

### 2.2. Definicija proračuna

Ne postoji jedinstvena definicija proračuna; već postoje brojne definicije proračuna ovisno o mjestu za koje se izvodi proračun. Tako se za proračun može reći da je „glavni instrument financijskog upravljanja; dokument koji predstavlja vladin plan prihoda i rashoda za razdoblje od jedne ili više godina; predviđeno, planirano ponašanje; svojevrsno izjašnjavanje o prioritetima; način izbora između alternativa manjeg i većeg značenja, temeljen na načelu učinkovitosti a radi postizanja određenih ciljeva; zapisnik prošlosti; dokument ili skup dokumenata koji se odnose na financijsko stanje i buduće planove određene organizacije, uključujući informacije o prihodima, rashodima, ciljevima i namjerama; mehanizam koji služi postavljanju ciljeva, mjerenju napretka u njihovu postizanju, identificiranju slabosti, kontroli i povezivanju.“[4]

Proračun se sastoji od:

1. Općeg dijela - evidentiraju se svi prihodi i primici koji pripadaju lokalnim jedinicama vlasti te svi rashodi i izdaci za pojedine namjene.
2. Posebnog dijela - čine plan rashoda i izdataka proračunskih korisnika raspoređenih u tekuće i razvojne programe za tekuću proračunsku godinu. U posebnom dijelu proračuna lokalne jedinice rashode i izdatke iskazuju raspoređene po programima
3. Plan razvojnih programa - obuhvaća programe koji doprinose razvoju lokalne jedinice ili održavanju imovine, imaju karakter dugoročnog ulaganja, izvedivi su po predviđenoj dinamici, a obično su utvrđeni u srednjoročnom planu razvoja lokalne jedinice.

[3] Zakon o proračunu, čl.1., NN 87/08, 136/12, 15/15
[4] Rogić Lugarić T., Pojmovnik HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 10. (2010.), br. 3., str. 893

### 2.2.1. Osnovne značajke, funkcije i ciljevi proračuna

**Osnovne značajke proračuna**:

- sudjelovanje u redistribuciji udjela BDP-a
- osnovni instrument financiranja rashoda
- služi kao pokazatelj i mjerilo veličine države u okviru javnih godišnjih izdataka kroz kupnju roba i usluga, transfere dohotka ljudima, poduzećima i drugima te plaćanje kamata.

**Funkcije proračuna**

U mnoštvu definicija proračuna najvažnije je shvatiti da on ima glavnu ulogu u fiskalnoj politici lokalnih jedinica čijim se prihodima osigurava financiranje planiranih rashoda u tijeku godine. Proračun mora biti uravnotežen tj., ukupni prihodi i primici pokrivaju ukupne rashode i izdatke. U Hrvatskoj proračun izglasava Sabor koji je predstavničko tijelo.

Tri su glavne funkcije proračuna:[5]

- 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

U Hrvatskoj je donošenje državnog proračuna jedan od najvažnijih financijskih, ali i političkih događaja u godini. Ministar financija i njegov najuži tim suradnika ulažu veliki napor u informiranje javnosti o proračunu kako bi svi građani bili upoznati s njegovim ciljevima, ali i o tome s koliko novca država raspolaže.

**Ciljevi proračuna**

Ciljevi proračuna su:[6]

1. **Alokacija ili dodjela javnih dobara građanima**

Određena se javna dobra ne mogu, zbog nesavršenosti, osigurati tržištem (npr. Nacionalna obrana, izgradnja autocesta i sl.). Stoga se određena količina novca iz privatnog sektora preusmjerava državi kako bi ona mogla proizvoditi javna dobra te izabrati poželjnu kombinaciju javnih dobara koju će pružati.

[5]Ministarstvo financija, http://www.mfin.hr/hr/proracun,(posjećeno: 14.08.2017.).
[6]Institut za javne financije, http://www.ijf.hr/proracunski/I-proracun.pdf,(posjećeno: 14.08.2017.).

2. **Preraspodjela bogatstva (dohotka)**

   Novac se usmjerava od bogatih stanovnika siromašnima (npr. putem socijalne pomoći), od mlađih generacija starijima (isplatom mirovina), te iz visokorazvijenih regija nerazvijenim regijama (različite vrste dotacija).

3. **Stabilizacijski cilj**

   To je stalna briga države za osiguranjem poželjne razine zaposlenosti i niske stope inflacije.

### 2.2.2. Konsolidirani proračun središnje države

Postoje tri razine proračuna putem kojih država prikuplja i troši novac. Proračuni su predočeni kao tri odjeljka proračuna opće države:

**Državni proračun „**je akt kojim se procjenjuju prihodi i primici te utvrđeni rashodi i izdaci države za jednu godinu, u skladu sa zakonom, a donosi ga Hrvatski sabor.“[7]

**Proračun izvanproračunskih fondova** financira veći dio općeg proračuna putem izvanproračunskih fondova. „Pritom se ponajprije misli na zdravstvo, mirovine, zapošljavanje, te socijalnu skrb i privatizaciju. Kao izvanproračunske država vodi i proračune javnih poduzeća Hrvatske vode, Hrvatske autoceste i Hrvatske ceste te proračun Državne agencije za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka. Izvanproračunski fond je izvanproračunski korisnik odnosno pravna osoba osnovana na temelju zakona koja se financira iz namjenskih doprinosa i drugih prihoda.“[8]

**Proračun lokalnih jedinica** „čine onu treću razinu proračuna pomoću koje država prikuplja i troši novac. Prema Zakonu o proračunu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave jest općina. Grad i županija čija tijela obavljaju funkcije, izvršavaju zadaće i donose programe propisane zakonom i odlukama donesenima na temelju zakona, za što se sredstva osiguravaju u njihovu proračunu i financijskom planu proračunskih korisnika. U Hrvatskoj svaka lokalna jedinica ima svoj proračun odnosno prihode i izdatke.“[9]

Konsolidirani proračun središnje države nije ništa drugo nego zbroj prihoda, primitaka i izdataka dvaju dijelova koji su iznad lokalnog: državnog proračuna i proračuna

[7] Zakon o proračunu (NN 96/03).
[8] Institut za javne financije, http://www.ijf.hr/proracunski/I-proracun.pdf,(posjećeno: 14.08.2017.).
[9] Otvoreni proračun, http://proracun.org/page/pio.html,(posjećeno: 14.08.2017.).

izvanproračunskih fondova. „Pri konsolidaciji se eliminiraju međusobne transakcije novca iz jednog dijela državnog proračuna u drugi dio. Sve se to radi kako bi se saznalo koliko je novca ukupno stiglo u ta dva dijela proračuna te koliko je iz njih isplaćeno. Rashodi izvanproračunskih fondova djelomice se financiraju iz sredstava državnog proračuna. Da bi se došlo do konsolidirane središnje države valja proći dva koraka odnosno obaviti:

1. Konsolidaciju unutar izvanproračunskih fondova, što podrazumijeva poništavanje – izostavljanje transakcija između pojedinih fondova (npr. onoga novca što ga je Hrvatski fond za zdravstveno osiguranje isplatio Hrvatskom zavodu za zapošljavanje i obrnuto, te isto napraviti za sve ostale fondove),
2. Zatim konsolidirati (poništiti) transfere novca isplaćenoga iz državnog proračuna izvanproračunskim fondovima“[10]

### 2.2.3. Proračunska načela

Postoje određena načela kojih se trebaju pridržavati svi korisnici općeg proračuna a to su:[11]

*Načelo jedinstva i točnosti proračuna*

U proračunu se prihodi i primici koji pripadaju državi i jedinicama lokalne i područne(regionalne) samouprave, kao i svi njihovi rashodi i izdaci za pojedine namjene, iskazuju po bruto-načelu. Sredstva proračuna koriste se za financiranje rashoda, funkcija i programa državnih tijela i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i drugih proračunskih i izvanproračunskih korisnika u visini utvrđenoj proračunom. Prijedlozi uredbi, drugih propisa i akata planiranja koje donosi Vlada te prijedlozi zakona i akata planiranja koje donosi Sabor trebaju sadržavati procjenu fiskalnog učinka na proračun u skladu s posebnim propisima.

*Načelo jedne godine*

Proračun se donosi za proračunsku godinu i vrijedi za tu godinu. Proračunska godina razdoblje je od dvanaest mjeseci koje počinje 1. siječnja, a završava 31. prosinca kalendarske godine. Proračun donosi Sabor, odnosno predstavničko tijelo za proračunsku godinu koja odgovara kalendarskoj godini, i to prije početka godine na koju se odnosi. Prihodi i primici uplaćeni u proračun do kraja tekuće godine prihod su proračuna tekuće godine. U proračunu

[10] Institut za javne financije, http://www.ijf.hr/proracunski/I-proracun.pdf,(posjećeno: 14.08.2017.).
[11] Zakon o proračunu, ČL. 4-12.

se planiraju sredstva za pokriće preuzetih obveza iz prethodne/-ih godina, kao i sredstva za plaćanje obveza nastalih u tekućoj fiskalnoj godini za koju se proračun odnosi.

*Načelo uravnoteženosti*

Proračun mora biti uravnotežen – ukupni prihodi i primici pokrivaju ukupne rashode i izdatke. Ako se tijekom proračunske godine, zbog izvanrednih nepredviđenih okolnosti, povećavaju rashodi i izdaci, odnosno umanje prihodi i primici, proračun se mora uravnotežiti pronalaženjem novih prihoda i primitaka, odnosno smanjenjem predviđenih rashoda i izdataka. Uravnoteženje proračuna provodi se tijekom proračunske godine izmjenama i dopunama proračuna prema postupku za donošenje proračuna.

*Načelo obračunske jedinice*

U proračunu se prihodi, primici, rashodi i izdaci iskazuju u kunama te se i financijski izvještaji sastavljaju u kunama.

*Načelo univerzalnosti*

Prihodi i primici služe za podmirivanje svih rashoda i izdataka, osim ako ovim Zakonom, zakonom o izvršavanju državnog proračuna, odnosno odlukom o izvršavanju proračuna nije drugačije propisano. Za financiranje određenih rashoda i izdataka koriste se namjenski prihodi i primici.

*Načelo specifikacije*

Prihodi i primici proračuna moraju biti raspoređeni u proračunu po ekonomskoj klasifikaciji i iskazani prema izvorima. Rashodi i izdaci proračuna moraju biti raspoređeni u proračunu prema proračunskim klasifikacijama te uravnoteženi s prihodima i primicima.

*Načelo dobrog financijskog upravljanja*

Proračunska sredstva moraju se koristiti u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja, a posebno u skladu s načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti.

*Načelo transparentnosti*

Proračun se donosi i izvršava u skladu s načelom transparentnosti. Proračun i projekcija i izmjene i dopune proračuna te odluka o privremenom financiraju objavljuju se u Narodnim novinama – službenom listu Republike Hrvatske, odnosno u službenom glasilu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna i polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju financijskog plana izvanproračunskog korisnika objavljuje se na internetskim stranicama Vlade Republike Hrvatske, odnosno internetskim stranicama jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Opći i posebni dio polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna i opći i posebni dio polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju financijskog plana izvanproračunskog korisnika objavljuju se u Narodnim novinama, odnosno službenom glasilu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, proračunski i izvanproračunski korisnici objavljuju godišnje financijske izvještaje na svojim internetskim stranicama najkasnije u roku od osam dana od dana njihove predaje. Proračunski i izvanproračunski korisnici koji nemaju vlastite internetske stranice objavljuju godišnje financijske izvještaje na internetskim stranicama nadležnog razdjela organizacijske klasifikacije državnog proračuna, odnosno nadležne jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, u roku od osam dana od dana njihove predaje.

### 2.2.4. Proračunski korisnici

U registru je popis svih proračunskih i izvanproračunskih korisnika koji koriste sredstva iz općeg proračuna.

„Proračunski korisnici državnog proračuna i proračunski korisnici proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave jesu državna tijela, ustanove; manjinske samouprave, proračunski fondovi i mjesna samouprava čiji se rashodi za zaposlene ili materijalni rashodi osiguravaju u proračunu; izvanproračunski korisnici državnog proračuna i izvanproračunski korisnici proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave jesu izvanproračunski fondovi, trgovačka društva i druge pravne osobe u kojima država odnosno jedinica lokalne

i područne (regionalne ) samouprave ima odlučujući utjecaj na upravljanje,“[12]

## 2.3. Pravilnik o proračunskom računovodstvu

Pravilnik o proračunskom računovodstvu odnosi se na državni proračun, proračune jedinica lokalne i područne samouprave i proračunske korisnike utvrđene Registrom proračunskih i izvanproračunskih korisnika.

„Proračunski korisnik čija je vrijednost imovine i godišnji prihod prema podacima za proteklu kalendarsku godinu manji od 100.000,00 kuna nije obvezan sastavljati i predavati financijske izvještaje te primjenjivati propisani Računski plan. Odluku o navedenom donosi osnivač proračunskog korisnika. Proračunski korisnik iz stavka 1. ovog članka[13] dužan je voditi najmanje Knjigu blagajne i Knjigu prihoda i rashoda.“[14]

Knjiga prihoda i rashoda sadrži: redni broj, broj i datum knjigovodstvene isprave na temelju koje se unosi podatak u knjigu prihoda i rashoda, naziv knjigovodstvene isprava koja je osnova za knjiženje, opis poslovne promjene te iznos prihoda ili rashoda. Knjiga blagajne se sastoji od rednog broja, datuma i broja knjigovodstvene isprave, opisa te uplaćenog ili isplaćenog iznosa. U nju se unose kronološkim redom podaci o izvršenim gotovinskim uplatama i isplatama.

### 2.3.1. Poslovne knjige i knjigovodstvene isprave

Poslovne knjige proračuna i proračunskih korisnika su dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige.[15]

Ako se poslovne knjige vode kao elektronički zapis, glavna knjiga se mora nakon zaključivanja na kraju proračunske godine potpisati elektroničkim potpisom sukladno propisu koji uređuje elektronički potpis, zaštititi na način da nije moguća izmjena pojedinih ili svih njezinih dijelova ili listova i da se može u svakom trenutku otisnuti na papir. U suprotnom se glavna knjiga ispisuje i uvezuje u roku od 120 dana od isteka proračunske godine na koju se odnosi, a osoba ovlaštena za zastupanje proračuna i proračunskog korisnika mora je potpisati.

[12] Narodne novine, br. 87/08, čl. 2
[13] Zakon o proračunu, čl. 2.
[14] Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu, čl. 3.
[15] Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu, čl. 7-10.

*Dnevnik* je knjiga u koju se unose poslovne promjene slijedom vremenskog nastanka. Dnevnik se čuva najmanje jedanaest godina.

*Glavna knjiga* je sustavna knjigovodstvena evidencija poslovnih promjena i transakcija nastalih na imovini, obvezama, vlastitim izvorima te prihodima i rashodima. Pohranjuje se najmanje na jedanaest godina.

*Pomoćne knjige* jesu analitičke knjigovodstvene evidencije stavki koje su u glavnoj knjizi iskazane sintetički i druge pomoćne evidencije za potrebe nadzora i praćenja poslovanja. Pomoćne knjige se drže u arhivima najmanje sedam godina.

Knjigovodstvene isprave čuvaju se kao izvorne isprave ili na nositelju elektroničkog zapisa. Knjigovodstvene isprave čuvaju se u sljedećim rokovima ako drugim propisima nije određen rok:[16]

1. trajno se čuvaju obračunske isprave u vezi s plaćama ili analitička evidencija plaća,
2. najmanje jedanaest godina čuvaju se isprave na temelju kojih su uneseni podaci u dnevnik i glavnu knjigu,
3. najmanje sedam godina čuvaju se isprave na temelju kojih su uneseni podaci u pomoćne knjige.

### 2.3.2. Iskazivanje prihoda i rashoda

Prihodi i rashodi se iskazuju uz primjenu modificiranog računovodstvenog načela nastanka događaja. Modificirano računovodstveno načelo nastanka događaja znači da se:[17]

-ne iskazuje rashod amortizacije nefinancijske dugotrajne imovine,

– ne iskazuju prihodi i rashodi uslijed promjena vrijednosti nefinancijske imovine,

– prihodi priznaju u izvještajnom razdoblju u kojemu su postali raspoloživi i pod uvjetom da se mogu izmjeriti,

– rashodi priznaju na temelju nastanka poslovnog događaja (obveza) i u izvještajnom razdoblju na koje se odnose neovisno o plaćanju,

– rashodi za utrošak kratkotrajne nefinancijske imovine priznaju se u trenutku nabave i u visini njene nabavne vrijednosti. Iznimno, u djelatnosti zdravstva te u obavljanju vlastite trgovačke i proizvođačke djelatnosti rashodi za kratkotrajnu nefinancijsku imovinu iskazuju se u trenutku stvarnog utroška odnosno prodaje,

[16] Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu, čl. 13.
[17] Narodne novine, br. 114/10., čl. 21.

– za donacije nefinancijske imovine iskazuju se prihodi i rashodi prema procijenjenoj vrijednosti.

„Prihod je povećanje ekonomskih koristi tijekom izvještajnog razdoblja u obliku priljeva novca i novčanih ekvivalenata. Prihodi se temeljno klasificiraju na prihode poslovanja i prihode od prodaje nefinancijske imovine. Prihodi poslovanja klasificiraju se na prihode od poreza, prihode od doprinosa, pomoći, prihode od imovine, prihode od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada, prihode od prodaje proizvoda i robe te pruženih usluga i prihode od donacija, prihode iz proračuna te kazne, upravne mjere i ostale prihode. Prihodi od prodaje nefinancijske imovine klasificiraju se prema vrstama prodane nefinancijske imovine.

Rashodi su smanjenja ekonomskih koristi u obliku smanjenja imovine ili povećanja obveza. Rashodi se temeljno klasificiraju na rashode poslovanja i rashode za nabavu nefinancijske imovine. Rashodi poslovanja klasificiraju se na rashode za zaposlene, materijalne rashode, financijske rashode, subvencije, pomoći, naknade i ostale rashode. Rashodi za nabavu nefinancijske imovine klasificiraju se po vrstama nabavljene nefinancijske imovine.“[18]

### 2.3.3. Sadržaj i primjena računskog plana

„Računskim planom proračuna utvrđene su brojčane oznake i nazivi pojedinih računa po kojima su proračun i proračunski korisnici obvezni knjigovodstveno iskazivati imovinu, obveze i izvore vlasništva te prihode/primitke i rashode/izdatke. Računi su razvrstani na: razrede, skupine, podskupine, odjeljke i osnovne račune. Osnovni računi iz Računskog plana mogu se raščlanjivati, prema potrebama, na analitičke i podanalitičke račune. Raščlanjivanje osnovnih računa u Računskom planu obavlja se po dekadnom sustavu.

Računski plan sadrži 10 razreda, i to:

0 – Nefinancijska imovina
1 – Financijska imovina
2 – Obveze
3 – Rashodi poslovanja

[18] Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu, čl. 21.

4 – Rashodi za nabavu nefinancijske imovine
5 – Izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova
6 – Prihodi poslovanja
7 – Prihodi od prodaje nefinancijske imovine
8 – Primici od financijske imovine i zaduživanja
9 – Vlastiti izvori

Razredi 0, 1, 2 i 9 jesu razredi u kojima se prate promjene i stanja imovine, obveza i vlastitih izvora. Pregled stanja imovine i obveza temelj je za izračunavanje pokazatelja održivosti aktivnosti proračuna i proračunskih korisnika, a to su financijska neto vrijednost (razlika između financijske imovine i obveza) te neto vrijednost (razlika između ukupne imovine i obveza).

Razredi 3, 4, 5, 6, 7, 8 jesu razredi u kojima se prema propisanoj ekonomskoj klasifikaciji prate tekuće, kapitalne i financijske aktivnosti.“[19]

„Tekuće aktivnosti jedu glavne aktivnosti koje stvaraju prihod i koje u osnovi imaju najveći utjecaj na financijski rezultat. Najčešći primjeri novčanih primitaka i izdataka iz tekućih aktivnosti jesu:

- Primici po osnovi prodaje robe ili pružanja usluga
- Primici od provizija, naknada, tantijema
- Primici od osiguravajućeg društva
- Izdaci dobavljačima za isporučenu robu ili usluge
- Izdaci zaposlenima i za račun zaposlenih
- Izdaci za premije osiguranja

Investicijske aktivnosti vezane su uz promjenu na dugotrajnoj imovini. Dugotrajnu imovinu čine četiri osnovne podskupine, a to su: nematerijalna imovina, materijalna imovina, financijska imovina te potraživanja čiji je rok dospijeća duži od 1 godine. Iz toga proizlazi da se kao primici i izdaci novca po osnovi investicijskih aktivnosti mogu pojaviti:

[19] Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu, čl. 22.-23.

- Primici od prodaje nekretnina, opreme, postrojenja i drugo
- Primci od povrata danih kredita drugima
- Primici od prodaje dionica, obveznica
- Izdaci za nabavu nekretnina, opreme i drugo
- Izdaci po osnovi kredita
- Izdaci za kupovinu dionica ili obveznica

Financijske aktivnosti jesu aktivnosti vezane uz financiranje poslovanja. Obuhvaćaju promjene vezane uz iznos, odnosno strukturu obveza i kapitala. Kao najčešće transakcije po osnovi financijskih aktivnosti javljaju se.

- Primici od emisije dionica
- Primici od emisije obveznica i drugih vrijednosnih papira
- Primici od primljenih kredita
- Izdaci za otkup vlastitih dionica
- Izdaci za dividende, kamate i sl.
- Izdaci po osnovi otplate kredita“[20]

[20] Žager, K., Žager, L.: Analiza financijskih izvještaja, Masmedia, Zagreb, 1999.

## 3. Zakon o fiskalnoj odgovornosti

Na temelju članka 89. Ustava Republike Hrvatske, Hrvatski Sabor donio je odluku o proglašenju Zakona o fiskalnoj odgovornosti na sjednici 23. studenog 2010. godine, a zakon je na snazi od 1. siječnja 2011. godine. Ovaj Zakon je izmijenjen i nadopunjen od strane Hrvatskog sabora na sjednici 31.siječnja 2014.godine.

Zakonom o fiskalnoj odgovornosti ograničava se državna potrošnja, jača se odgovornost za zakonito, namjensko i svrhovito korištenje proračunskog sredstva, te također jača sustav kontrola i nadzora radi osiguranja fiskalne odgovornosti. „Cilj ovoga Zakona je osiguranje i održavanje fiskalne odgovornosti, transparentnosti i srednjoročne i dugoročne održivosti javnih financija.“[21] Kako bi se cilj ovog Zakona ostvario prvo je bilo potrebno uspostaviti i ojačati fiskalna pravila i pravila za osiguranje fiskalne odgovornosti na temelju kojih Vlada Republike Hrvatske utvrđuje i provodi fiskalnu politiku.

„Odredbe ovoga Zakona odnose se na državni proračun i proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, proračunske i izvanproračunske korisnike državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave utvrđene u Registru proračunskih i izvanproračunskih korisnika sukladno Pravilniku o utvrđivanju proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te o načinu vođenja Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika (u daljnjem tekstu: opći proračun).“[22] Od veljače 2014. godine odredbe ovog zakona odnose se i na trgovačka društva koja su u vlasništvu Republike Hrvatske. To znači da se odnosi na jednu ili više jedinica lokalne područne samouprave ali i na druge pravne osobe kojima je osnivač upravo RH.

„Uredbom o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti koja je donesena na temelju Zakona o fiskalnoj odgovornosti propisuje se izgled i sadržaj Izjave o fiskalnoj odgovornosti, postupak i rokovi sastavljanja i predaje Izjave, način i rokovi izvještavanja Ministarstva

[21] Zakon o fiskalnoj odgovornosti, čl. 2.
[22] Zakon o fiskalnoj odgovornosti, čl. 3.

financija o uočenim nepravilnostima po provedenim provjerama sadržaja izjava te oblik i sadržaj izvještaja o primjeni fiskalnih pravila.“[23]

Izjavom o fiskalnoj odgovornosti čelnik proračunskog i izvanproračunskog korisnika državnog proračuna potvrđuje zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava, učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola u okviru proračunom, odnosno financijskim planom utvrđenih sredstava.

„Izjava se daje na temelju Upitnika o fiskalnoj odgovornosti koji su obveznici davanja Izjave prema ovoj Uredbi dužni prethodno popuniti, te na temelju raspoloživih informacija, rezultata rada unutarnje i vanjske revizije i vlastite procjene. Izjava se može dati i u slučaju uočenih slabosti i nepravilnosti ako uočene 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 proračunom, odnosno financijskim planom utvrđenih sredstava.“[24]

Uz Izjavu se prilaže:

– popunjeni Upitnik,
– Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti,
– Izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima utvrđenima prethodne godine,
– Mišljenje unutarnjih revizora o sustavu financijskog upravljanja i kontrola za područja koja su bila revidirana u prethodnoj godini.

*Upitnik o fiskalnoj odgovornosti „*obuhvaća pitanja iz područja planiranja, izvršavanja, javne nabave, računovodstva i izvještavanja na temelju propisanoga zakonodavnog okvira. Na temelju pitanja iz Upitnika provodi se samoprocjena rada sustava po područjima iz stavka 1. ovoga članka, cilj koje je potvrda da se sredstva koriste zakonito, namjenski i svrhovito te da sustav financijskog upravljanja i kontrola funkcionira učinkovito i djelotvorno.“[25]
*Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti* „sastoji se od planova otklanjanja slabosti i nepravilnosti za svako područje iz Upitnika u kojem su uočene slabosti i nepravilnosti, a

[23] Fiskalna odgovornost, http://tim4pin.hr/knjige-i-prirucnici/fiskalna-odgovornost-2015/ , (posjećeno:16.08.2017.).
[24] Narodne novine, br. 139/2010, čl. 3.
[25] Narodne novine, br. 139/2010, čl. 7.

sadrži opis slabosti i nepravilnosti uočenih tijekom postupka popunjavanja Upitnika, akcijski plan s popisom aktivnosti koje je potrebno poduzeti za rješavanje slabosti i nepravilnosti, očekivani datum otklanjanja slabosti i nepravilnosti, te podatke o odgovornim osobama za otklanjanje slabosti i nepravilnosti.“[26]

*„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 novi očekivani datum otklanjanja slabosti i nepravilnosti.

U *Mišljenju unutarnjih revizora o sustavu financijskog upravljanja i* kontrola za područja koja su bila revidirana u prethodnoj godini navodi se mišljenje unutarnjih revizora o funkcioniranju sustava financijskog upravljanja i kontrola za revidirana područja, podaci o obavljenim unutarnjim revizijama u prethodnoj godini i podaci o preporukama unutarnje revizije iz ranijih razdoblja koje su provedene u prethodnoj godini. 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.“[27]
Izjava se dostavlja nadležnom ministarstvu do 28. veljače tekuće godine za prethodnu godinu.

[26] Narodne novine, br. 139/2010, čl. 8.
[27] Narodne novine, br. 139/2010, čl. 10.-11.

## 4. Fiskalna odgovornost na primjeru općine Gradac

Općinu Gradac ukratko možemo predstaviti kao najjužniju općinu županije splitsko-dalmatinske, i jednu od najvećih teritorijalnih jedinica makarskog primorja. Sa svojih preko 3300 stanovnika, ona predstavlja gospodarski i politički stabilnu cjelinu, sastavljenu od pet naselja: Gradca (kao općinskog centra i najvećeg mjesta), Brista, Podace, Zaostroga i Drvenika. Snažno okrenuta turizmu, općina Gradac simbolizira svojevrsna istočna vrata srednje Dalmacije, odnosno izlaz prema ušću Neretve i dalje, prema dubrovačkom primorju i samom gradu Dubrovniku.

### 4.1. Izrada izjave o fiskalnoj odgovornosti

Zakonom o fiskalnoj odgovornosti je uvedena i obveza davanje Izjave o fiskalnoj odgovornosti kako bi se fiskalna odgovornost mogla provoditi. Izjava 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 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 (u daljnjem tekstu: čelnik) potvrđuje da je u radu osigurao zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava te učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola.“[28] Izjava sadrži proračunsku godinu na koju se odnosi, ime, prezime i funkciju čelnika, naziv obveznika, tekst Izjave, mjesto i datum njezina davanja i potpis čelnika.

„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 procjene.“[29]

[28] Zakon o fiskalnoj odgovornosti, čl. 4.
[29] Izjava o fiskalnoj odgovornosti, http://www.mfin.hr/hr/izjava-o-fiskalnoj-odgovornosti , ( posjećeno 16.08.2017.).

Obveznici davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti su trgovačka društva ili pravne osobe i proračunski korisnici. Trgovačka društva ili pravne osobe su one kojima je osnivač i/ili su u vlasništvu RH, odnosno jedne ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Dok su proračunski korisnici oni koji se financiraju iz državnog i/ili iz proračuna jedne ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. „Izjava se može dati i u slučaju uočenih slabosti nepravilnosti, ako uočene 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 proračunom odnosno financijskim planom utvrđenih sredstava.“[30] Izjava se izrađuje prema obrascima danima u Uredbi s tim da se jedan obrazac koristi u slučajevima kada nisu uočene slabosti i nepravilnosti, a u slučaju uočenih slabosti i nepravilnosti koje ne utječu na zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava te učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola Izjava se izrađuje na drugom obrascu.

Uz Izjavu potrebno je priložiti popunjeni Upitnik, plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti, izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima utvrđenima prethodne godine, te mišljenje unutarnjih revizora o sustavu financijskog upravljanja i kontrola za područja koja su bila revidirana u prethodnoj godini. „Preslika dokumentacije koja se prilaže uz Izjavu, izjave odgovornih osoba unutarnjih ustrojstvenih jedinica obveznika iz članka 5. ove Uredbe i svi drugi dokumenti na temelju kojih se daje Izjava dokumentiraju se u Predmetu o fiskalnoj odgovornosti za određenu godinu.“[31] Ovi dokumenti se ne dostavljaju uz Izjavu, nego se čuvaju kod obveznika. U prilozima će se prikazati Izjava za 2015. i 2016. godinu zbog usporedbe.

[30] Fiskalna odgovornost, http://tim4pin.hr/knjige-i-prirucnici/fiskalna-odgovornost-2015/ , (posjećeno:16.08.2017.).
[31] Uredba o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila, NN broj 139/2010, čl.6., st. 2.

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

REPUBLUKA HRVATSKA
SPLITSKO-DALMATINSKA ŽUPANIJA
OPĆINA GRADAC
OPĆINSKI NAČELNIK

Klasa: 022-05/16/03/60
Urbroj: 2147-04-16-03

**PRILOG 1.b**

**IZJAVA O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI***

**ZA 2015. GODINU**

Ja, načelnik Ivan Kosović, načelnik Općine Gradac,

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

*1. Izvršavanja proračuna/financijskog plana – na pitanje br. 21 i 24*

*2. Javne nabave – na pitanje br. 46*

*3. Računovodstva – na pitanje br. 49 i 51*

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.

*Gradac, 31.03.2016.*

*Potpis čelnika*
*Ivan Kosović, načelnik*

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

Izvor: interni podaci dostupni od strane pročelnice za financije općine Gradac.

## PRILOG 2. IZJAVA O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI ZA 2016. GODINU

**REPUBLIKA HRVATSKA**
**SPLITSKO-DALMATINSKA ŽUPANIJA**
**OPĆINA GRADAC**
**OPĆINSKI NAČELNIK**

KLASA:022-05/16-03/185
URBROJ:2147-04-16-03

**PRILOG 1.b**

**IZJAVA O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI***

**ZA 2016. GODINU**

Ja, Ivan Kosović, općinski načelnik Općine Gradac, 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:

*1. Izvršavanja proračuna/financijskog plana – pitanja br. 21 i 24,*

*2. Računovodstva – pitanje br. 49*

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.

*Gradac, 31.03.2017.*

*Potpis čelnika*
*Ivan Kosović, načelnik*

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

Izvor: interni podaci dostupni od strane pročelnice za financije općine Gradac.

## 4.2. Izrada upitnika o fiskalnoj odgovornosti

Jedno od čestih pitanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i proračunskih korisnika je kako dokazati i pokazati da je osigurano učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola? Upravo da bi se na ovo pitanje moglo odgovoriti osmišljen je Upitnik o fiskalnoj odgovornosti.

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.

Upitnik se sastavlja na obrascu iz priloga 2 Uredbe i obuhvaća pitanja iz područja planiranja, izvršavanja, javne nabave, računovodstva i izvještavanja na temelju propisanoga zakonodavnog okvira „Upitnikom se uvodi praćenje i procjena sustava financijskog upravljanja i kontrola kod svih proračunskih i izvanproračunskih korisnika te jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.“[32] Upitnik sadrži i načine testiranja područja koja obuhvaća te se njima procjenjuje do koje se mjere postupa u skladu s propisanim zakonodavnim okvirom. Ovakva testiranja provode se tijekom cijele proračunske godine, te dokazi o objavljenim testiranjima dokumentiraju se u Predmetu koji sadrži referencu pregledane poslovne dokumentacije.

Važno je naglasiti da se Upitnikom testiraju minimalni zahtjevi, po proračunskim procesima, za dobro financijsko upravljanje. 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.
Za ispunjavanje Upitnika ne smiju biti zaduženi isključivo službenici u čijem je opisu posla računovodstvo i vođenje financija obveznika, već i svi ostali zaposlenici zajedno s čelnikom jer se Upitnikom testira sustav financijskog upravljanja, a to je sustav koji obuhvaća sve procese i aktivnosti obveznika. Poslovi računovodstva i financija su samo jedan segment navedenog sustava. Uključenost čelnika je važna i zbog činjenice da su čelnici prilikom testiranja područja iz Upitnika u mogućnosti procijeniti do koje se mjere postupa u skladu s propisanim zakonodavnim okvirom i sustavom dobrog financijskog upravljanja i kontrola.

[32] Uredba o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila, NN broj 139/2010, čl.6., st. 2.

Kod popunjavanja Upitnika potrebno je odgovoriti na sva postavljena pitanja sa potvrdno, djelomično potvrdno ili negativno. U slučaju da pitanje nije primjenjivo na obveznika, na pitanje se odgovara „nije primjenjivo ili (N/P)“. „Potvrdan odgovor daje se onda ako su usvojeni potrebni procesi, procedure, odnosno kontrole, te ako postoje potrebni pisani dokumenti ili interni akti koji su primijenjeni u najmanje 98% poslovnih aktivnosti na koje se pitanje odnosi. Negativan odgovor daje se onda ako se potrebni procesi, procedure, 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, s tim da je u Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti potrebno evidentirati slabost, odnosno nepravilnost.“[33]

Osim potvrdnog i negativnog odgovora može se odgovoriti i s djelomično potvrdnim odgovorom koji se daje u slučajevima predviđenima u Upitniku i onima koji nisu obuhvaćeni s potvrdnim i negativnim odgovorom, ali da je u Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti potrebno evidentirati slabost, odnosno nepravilnost. Sve ponuđene vrste odgovora testiraju se na uzorku i na način definiran u Upitniku za svako pojedino pitanje.

### 4.2.1. Područje planiranja proračuna (1-18)

U području planiranja proračuna nije moguće primijeniti djelomičan odgovor, već se odgovara sa „DA“, „NE“ ili „NIJE PRIMJENJIVO – N/P“ što će se vidjeti iz priloga.
Na pitanja 4, 12, 13, 14, 15 i 17 se odgovara potvrdo dok su ostali N/P jer se ne odnosi na njih.

[33] Uredba o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila, NN broj 139/2010, čl.8., st. 3.-4.

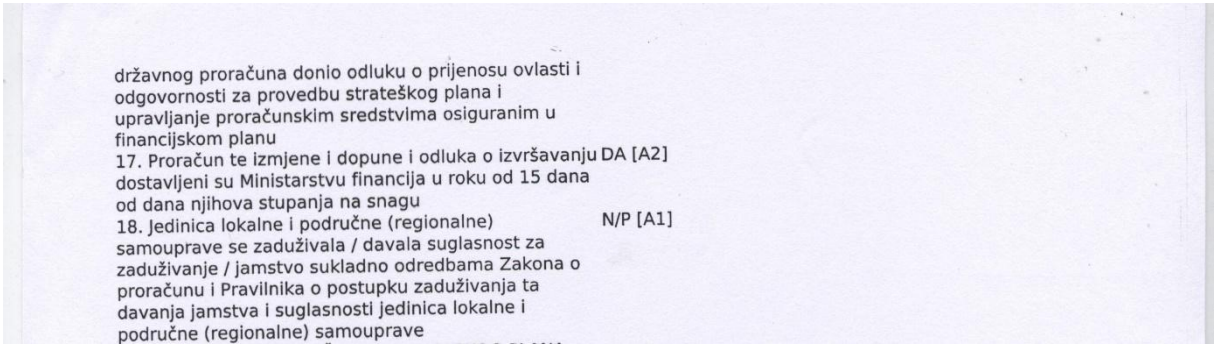
**PRILOG 3. Upitnik o fiskalnoj odgovornosti područje planiranja proračuna**

Naziv upitnika (ID): JLP(R)S-Izjava o fiskalnoj odgovornosti za 2016. (148687)

**Ime anketa (ID):** JLP(R)S-Izjava o fiskalnoj odgovornosti za 2016. (148687)

| | |
|---|---|
| Datum podnašanja submitdate | 28.3.2017 13:10:43 |
| I. Osnovni podaci o obvezniku predaje Izjave o fiskalnoj odgovornosti za 2016. godinu | OPĆINA [A1] |
| Naziv općine, grada, županije; | Općina Gradac |
| Adresa, mjesto i poštanski broj: | Stjepana Radića 3 21330 Gradac |
| OIB: | 43460605025 |
| RKP: | 30541 |
| Čelnik tijela u 2016. godini-ime i prezime: | Ivan Kosović |
| Osoba za kontakt-ime i prezime: | Jarmila Tomić |
| Osoba za kontakt-radno mjesto: | Pročelnik JUO |
| Osoba za kontakt-e-mail: | opcina-gradac-proracun@st.t-com.hr |
| Osoba za kontakt-telefon: | +385 (0)21 697 601 |
| 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 Ministarstva financija, izradilo i dostavilo upute s limitima plana za prva tri mjeseca proračunske godine korisnicima iz svoje nadležnosti. | N/P [A1] |
| 6. Financijski plan proračunskog korisnika državnog proračuna sadrži prihode i primitke iskazane po | N/P [A1] |

| | |
|---|---|
| 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. | |
| 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 (regionalne) samouprave odnosno financijski plan proračunskog i izvanproračunskog korisnika za iduću proračunsku godinu, donijele su se i projekcije za sljedeće dvije proračunske godine. | DA [A3] |
| 16. Čelnik je u roku 30 dana od stupanja na snagu | N/P [A1] |



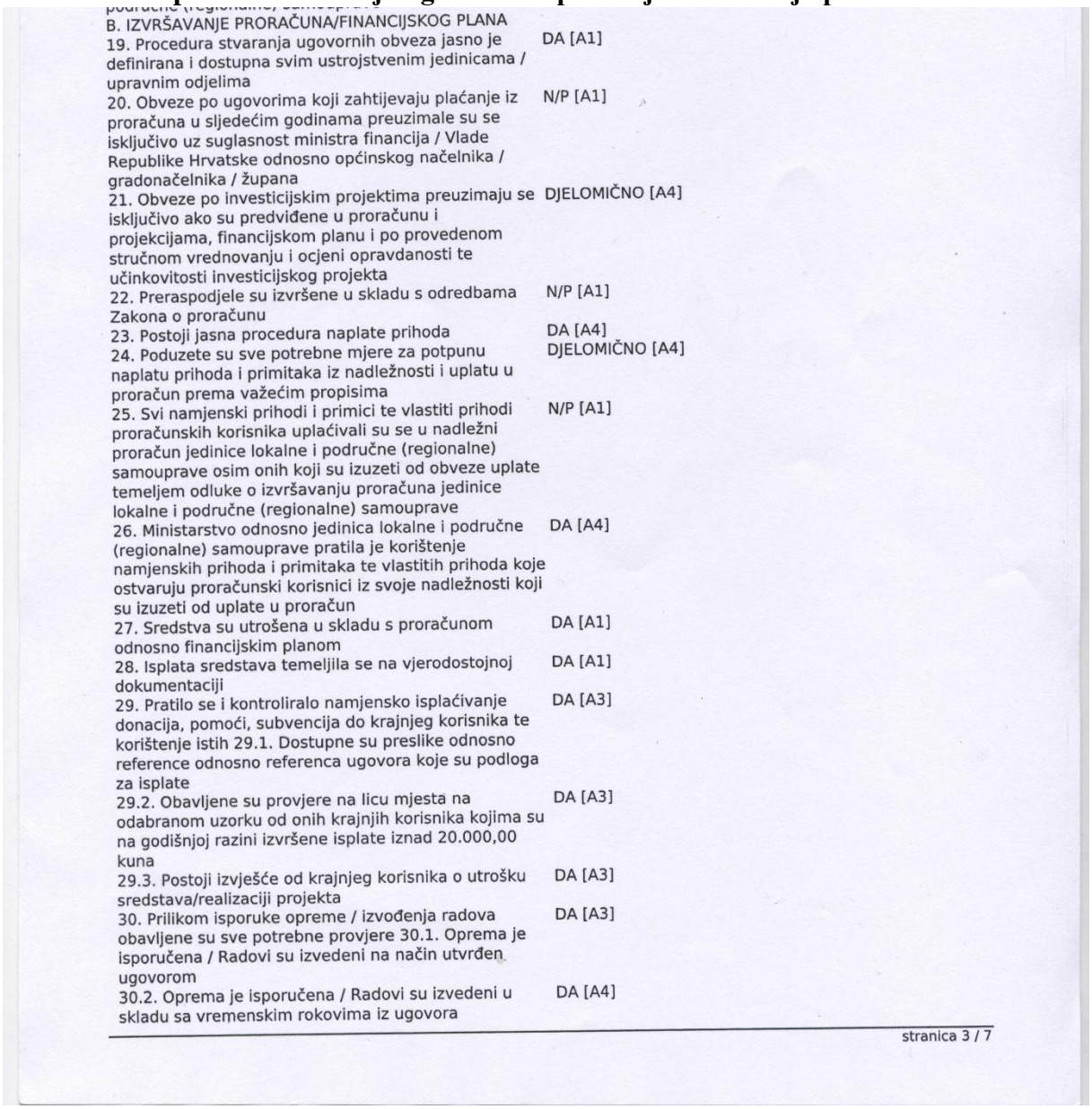
| | |
|---|---|
| državnog proračuna donio odluku o prijenosu ovlasti i odgovornosti za provedbu strateškog plana i upravljanje proračunskim sredstvima osiguranim u financijskom planu | |
| 17. Proračun te izmjene i dopune i odluka o izvršavanju dostavljeni su Ministarstvu financija u roku od 15 dana 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 područne (regionalne) samouprave | N/P [A1] |

Izvor: interni podaci dostupni od strane pročelnice za financije općine Gradac.

### 4.2.2. Područje izvršavanja proračuna (19-33)

U području izvršavanja proračuna prikazuju se procedure koje definiraju preuzimanje i stvaranje obveza te naplatu prihoda. Na pitanja 21 i 24 se odgovara s djelomičnim odgovorom što se kasnije otklanja u Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti.

**PRILOG 4. Upitnik o fiskalnoj odgovornosti područje izvršavanja 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 | N/P [A1] |
| 23. Postoji jasna procedura naplate prihoda | DA [A4] |
| 24. Poduzete su sve potrebne mjere za potpunu naplatu prihoda i primitaka iz nadležnosti i uplatu u proračun prema važećim propisima | DJELOMIČNO [A4] |
| 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 | N/P [A1] |
| 26. Ministarstvo odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave pratila je korištenje namjenskih prihoda i primitaka te vlastitih prihoda koje ostvaruju 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 obavljene su sve potrebne provjere 30.1. Oprema je isporučena / Radovi su izvedeni na način utvrđen ugovorom | DA [A3] |
| 30.2. Oprema je isporučena / Radovi su izvedeni u skladu sa vremenskim rokovima iz ugovora | DA [A4] |

stranica 3 / 7

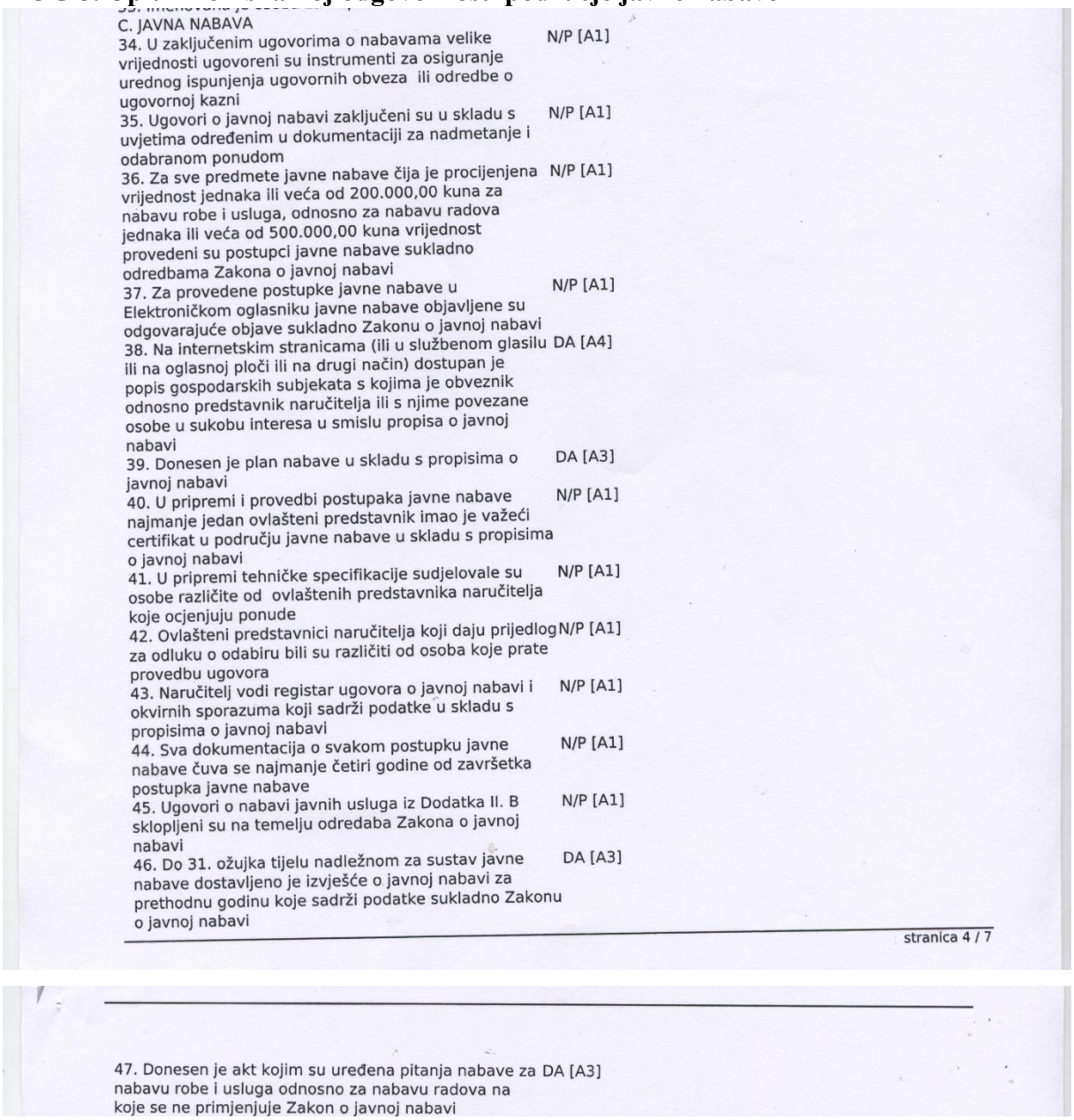
| | |
|---|---|
| 30.3. Oprema je isporučena / Radovi su izvedeni u skladu sa zahtjevima količine i kvalitete iz ugovora | DA [A4] |
| 30.4. Oprema je isporučena / Radovi su izvedeni na lokacijama koje su navedene u ugovoru | DA [A4] |
| 30.5. Oprema je isporučena / Radovi su izvedeni prema opisu iz 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] |
| 33. Imenovana je osoba za nepravilnosti | DA [A4] |

Izvor: interni podaci dostupni od strane pročelnice za financije općine Gradac.

### 4.2.3. Područje javne nabave (34-47)

Na pitanja 34-37 i 40-45 se odgovorilo sa NIJE PRIMJENJIVO – N/P što znači da se za te stavke nisu provodili postupci javne nabave, a to su uglavnom nabavke koje zahtijevaju velike iznose kapitala što pokazuje da općina Gradac još uvijek nije na toj razini.

**PRILOG 5. Upitnik o fiskalnoj odgovornosti područje 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 | N/P [A1] |
| 35. Ugovori o javnoj nabavi zaključeni su u skladu s uvjetima određenim u dokumentaciji za nadmetanje i odabranom ponudom | N/P [A1] |
| 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 | N/P [A1] |
| 37. Za provedene postupke javne nabave u Elektroničkom oglasniku javne nabave objavljene su odgovarajuće objave sukladno Zakonu o javnoj nabavi | N/P [A1] |
| 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 | N/P [A1] |
| 41. U pripremi tehničke specifikacije sudjelovale su osobe različite od ovlaštenih predstavnika naručitelja koje ocjenjuju ponude | N/P [A1] |
| 42. Ovlašteni predstavnici naručitelja koji daju prijedlog za odluku o odabiru bili su različiti od osoba koje prate provedbu ugovora | N/P [A1] |
| 43. Naručitelj vodi registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma koji sadrži podatke u skladu s propisima o javnoj nabavi | N/P [A1] |
| 44. Sva dokumentacija o svakom postupku javne nabave čuva se najmanje četiri godine od završetka postupka javne nabave | N/P [A1] |
| 45. Ugovori o nabavi javnih usluga iz Dodatka II. B sklopljeni su na temelju odredaba Zakona o javnoj nabavi | N/P [A1] |
| 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] |

stranica 4 / 7



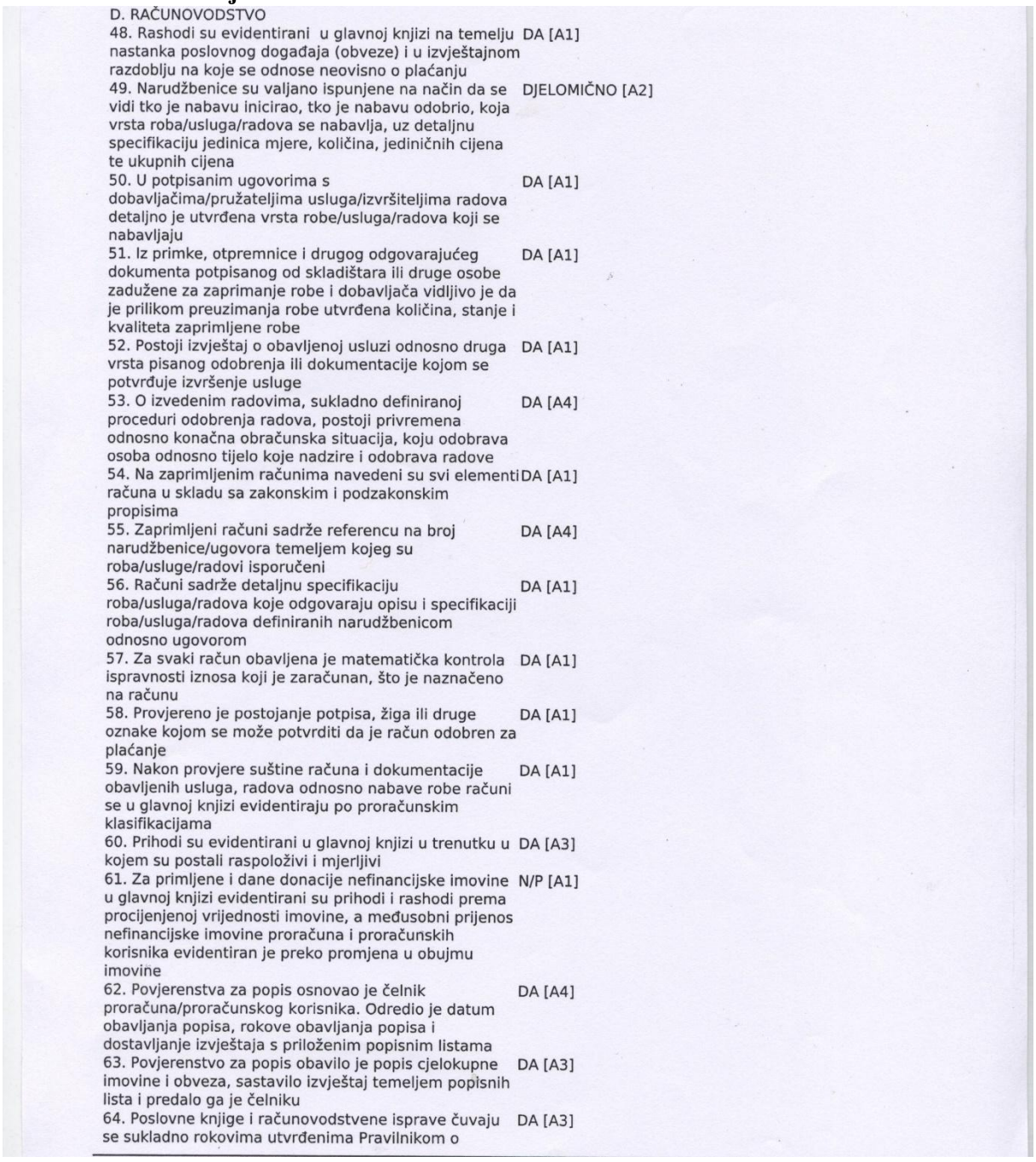
| | |
|---|---|
| 47. Donesen je akt kojim su uređena pitanja nabave za nabavu robe i usluga odnosno za nabavu radova na koje se ne primjenjuje Zakon o javnoj nabavi | DA [A3] |

Izvor: interni podaci dostupni od strane pročelnice za financije općine Gradac.

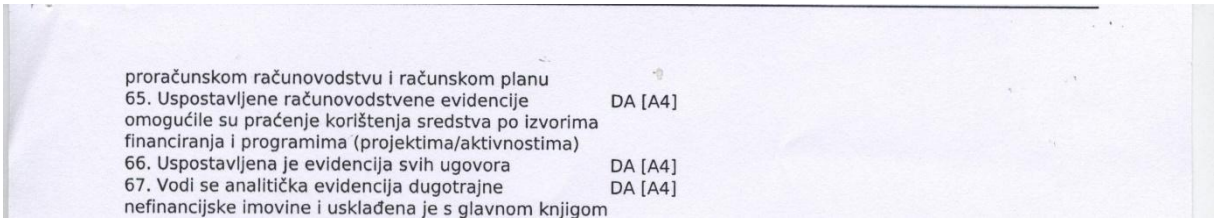
### 4.2.4. Područje računovodstva (48-67)

Općina Gradac u ovom dijelu odgovara sa potvrdnim odgovorom na sva pitanja osim na pitanje pod rednim brojem 49, a za razliku od prošle godine gdje se i na pitanje 51 odgovori s djelomičnim odgovorom ove godine su uspjeli ispraviti. Sve se izvršava u skladu sa Zakonom o proračunu te Pravilnikom o proračunskom računovodstvu.

**PRILOG 6. Područje računovodstva**



| 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 | DJELOMIČNO [A2] |
| 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 | DA [A1] |
| 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 | N/P [A1] |
| 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] |
| 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 | DA [A3] |



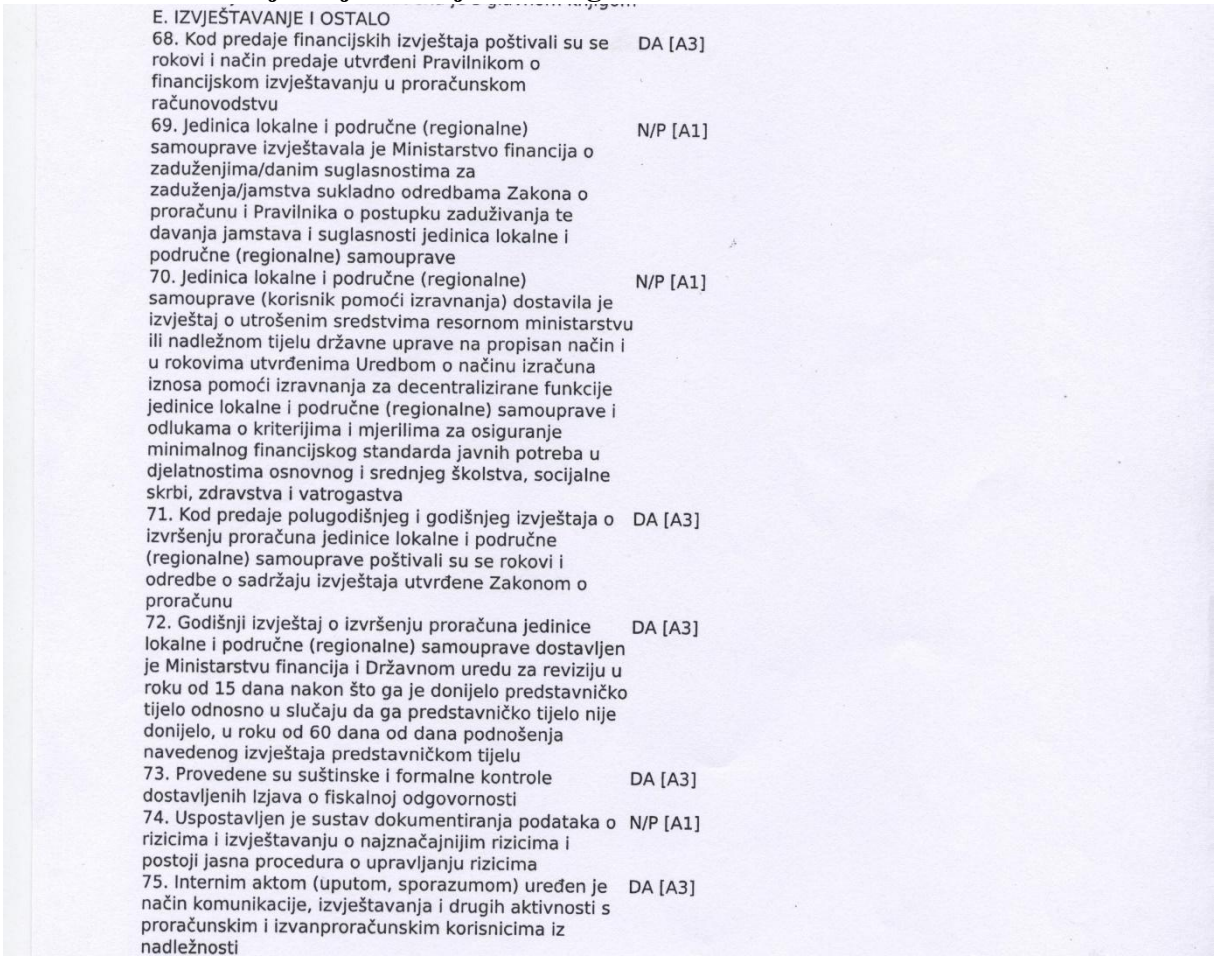
| | |
|---|---|
| proračunskom računovodstvu i računskom planu | |
| 65. Uspostavljene računovodstvene evidencije omogućile su praćenje korištenja sredstva po izvorima financiranja i programima (projektima/aktivnostima) | DA [A4] |
| 66. Uspostavljena je evidencija svih ugovora | DA [A4] |
| 67. Vodi se analitička evidencija dugotrajne nefinancijske imovine i usklađena je s glavnom knjigom | DA [A4] |

Izvor: interni podaci dostupni od strane pročelnice za financije općine Gradac.

### 4.2.5. Područje izvještavanja i ostalog (68-75)

U dijelu izvještavanja i ostalog su sva pitanja koja su primjenjiva odgovorena sa potvrdnim odgovorom. To znači da su se svi rokovi za podnošenje financijskih izvještaja poštovali. Oni se odnose za proračunsku godinu do 15. veljače tekuće za prethodnu godinu, te 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.

**PRILOG 7. Područje izvještavanja i ostalog**



| | |
|---|---|
| E. IZVJEŠTAVANJE I OSTALO | |
| 68. Kod predaje financijskih izvještaja poštivali su se rokovi i način predaje utvrđeni Pravilnikom o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu | DA [A3] |
| 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 | N/P [A1] |
| 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 | N/P [A1] |
| 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 | DA [A3] |

Izvor: interni podaci dostupni od strane pročelnice za financije općine Gradac.

### 4.3. Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti

„Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti sastoji se od planova otklanjanja slabosti i nepravilnosti za svako područje iz Upitnika u kojem su uočene slabosti i nepravilnosti, a sadrži opis slabosti i nepravilnosti uočenih tijekom postupka popunjavanja Upitnika, akcijski plan s popisom aktivnosti koje je potrebno poduzeti za rješavanje slabosti i nepravilnosti, očekivani datum otklanjanja slabosti i nepravilnosti, te podatke o odgovornim osobama za otklanjanje slabosti i nepravilnosti.“[34]

#### 4.3.1. Izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima utvrđenima prethodne godine

U ovom Izvješću navodi se jesu li aktivnosti iz Plana otklanjanja slabosti i nepravilnosti realizirane, također daje se obrazloženje zbog čega određeni planovi nisu realizirani ili su djelomično realizirane određene aktivnosti, te se utvrđuje novi očekivani datum otklanjanja slabosti i nepravilnosti. Izvješće se utvrđuje za prethodnu godinu i sastavlja se na obrascu iz priloga 4. ove Uredbe.

„Za svako područje iz Upitnika u kojem su uočene slabosti i nepravilnosti i za koje je popunjen posebni obrazac Plana otklanjanja slabosti i nepravilnosti iz priloga 3. ove Uredbe, popunjava se posebni obrazac Izvješća o otklonjenim slabostima i nepravilnosti utvrđenima prethodne godine iz priloga 4. ove Uredbe.“[35]

[34] Uredba o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila, NN broj 139/2010, čl.9., st. 1.
[35] Uredba o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila, NN broj 139/2010, čl.10., st. 3.

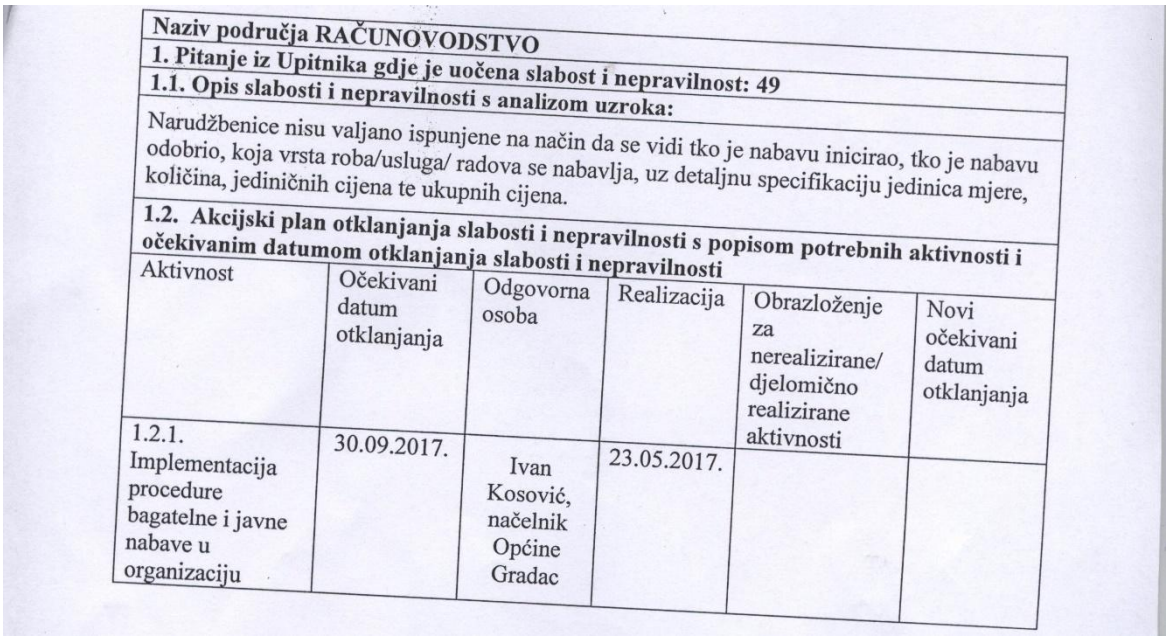
**PRILOG 8. Izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima**

**Obveznik OPĆINA GRADAC** **PRILOG 4**

**IZVJEŠĆE O OTKLONJENIM SLABOSTIMA I NEPRAVILNOSTIMA**

**ZA PRORAČUNSKU GODINU 2016.**

| **Naziv područja IZVRŠAVANJE PRORAČUNA/FINANCIJKOG PLANA** | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **1. Pitanje iz Upitnika gdje je uočena slabost i nepravilnost: 21** | | | | | |
| **1.1. Opis slabosti i nepravilnosti s analizom uzroka:** | | | | | |
| Obveze po investicijskim projektima preuzimaju se isključivo ako su predviđene u proračunu i projekcijama, financijskom planu ali ne i po provedenom stručnom vrednovanju i ocjeni opravdanosti te učinkovitosti investicijskog projekta. | | | | | |
| **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. Implementacija procedure vođenja projekata u organizaciju | 30.09.2017. | Ivan Kosović, načelnik Općine Gradac | 23.05.2017. | | |
| **2. Pitanje iz Upitnika gdje je uočena slabost i nepravilnost: 24** | | | | | |
| **2.1. Opis slabosti i nepravilnosti s analizom uzroka:** | | | | | |
| Nisu poduzete sve potrebne mjere za potpunu naplatu prihoda i primitaka iz nadležnosti i uplatu u proračun prema važećim propisima. | | | | | |
| **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. Implementacija procedure naplate u organizaciju | 30.09.2017. | Ivan Kosović, načelnik Općine Gradac | 23.05.2017. | | |



| **Naziv područja RAČUNOVODSTVO** | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **1. Pitanje iz Upitnika gdje je uočena slabost i nepravilnost: 49** | | | | | |
| **1.1. Opis slabosti i nepravilnosti s analizom uzroka:** | | | | | |
| Narudžbenice nisu 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. | | | | | |
| **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. Implementacija procedure bagatelne i javne nabave u organizaciju | 30.09.2017. | Ivan Kosović, načelnik Općine Gradac | 23.05.2017. | | |

Izvor: interni podaci dostupni od strane pročelnice za financije općine Gradac.

# 5. ZAKLJUČAK

Zakon je normativni akt države koji po točno određenom postupku donosi zakonodavni organ. On je nakon Ustava najviši i najvažniji pravni akt te svi drugi pravni akti u državi moraju biti s njim u skladu. Hamurabijev zakon, jedan od najstarijih zakona, sastavljen je prije gotovo 4000 godina i nazvan prema tadašnjem kralju Babilona. Zakonik se temeljio na još starijim zakonima, a na samom početku najviše je prostora bilo posvećeno imovinskom pravu i kaznama za djela kao što su krađa i ubojstvo. Danas, kao i u prošlosti važnost zakona za svaku državu pa tako i za Republiku Hrvatsku se očituje u njihovim restrikcijama tj., njihovim kvalitetnim provođenjima i kontrolama. Zakoni su potrebni kako bi država regulirala davanje svojih sredstava, ograničila količinu tih sredstava, provodila kontrole nad proračunskim korisnicima te ulažu li se sredstva zakonito, namjenski i dobronamjerno u korist građana.

Veliku važnost za Republiku Hrvatsku u financijskom smislu imaju Zakon o proračunu i Pravilnik o proračunskom računovodstvu s kojima se reguliraju sredstva koja država daje proračunskim korisnicima. Preko njih se pokazuje jesu li proračunski korisnici izvršavali poslove zakonito i mogućnost dobitka tih, a čak i većih sredstava sljedeće kalendarske godine. Općina Gradac se u velikom postotku samostalno finacira, ali sredstva koja osigurava država uvelike pomažu u napretku općine. Proračun prikazuje blagostanje države te pokazuje stranim ulagačima jesu li im isplative investicije u našu državu, a to se odnosi i na manje sredine kao što je općina Gradac koja turizmom povećava proračun i promovira Republiku Hrvatsku. Ona se isključivo bavi turizmom što znači da se sva sredstva ulažu u poboljšanje infrastrukture i kvalitete ponude. Pravilnikom o proračunskom računovodstvu se prikazuju knjige koje proračunski korisnici trebaju ispunjavati i kojih se normi moraju pridržavati.

Kako veliku važnost ima Zakon o proračunu tako i Zakon o fiskalnoj odgovornosti uvelike utječe na blagostanje države jer on kontrolira sve lokalne uprave i samouprave kako i na koji način posluju te slaže li se to sa svim propisima. Mogućnost kontrole ima putem Izjave odnosno Upitnika koji prikaziva realno stanje i daje odgovore na sva važna pitanja glede planiranja, računovodstva, izvršavanja, javne nabave te izvještavanja o lokalnoj upravi i samoupravi. Planom o otklonjenim slabostima i nepravilnostima se analiziraju problemi definirani prethodno u Upitniku. Na pitanja koja se odgovaraju s djelomičnim odgovorom, a u slučaju općine Gradac su bila tri, moraju se izvjestiti u Izvješću o otklonjenim slabostima i nepravilnostima. Načelnik općine Gradac potvrdio je da se unatoč utvrđenim slabostima provodi učinkovito financijsko upravljanje sredstvima. Iako poslovanje korisnika podliježe nizu zakona i pravilnika koje moraju poštovati, tek se Izjavom i Upitnikom o fiskalnoj

odgovornosti saznaje u kojoj mjeri se korisnici pridržavaju tih pravila, a gdje se njih ne pridržavaju, obvezni su svoja postupanja ispraviti.

Ukoliko Republika Hrvatska želi povećati integritet mora nastojati poboljšati kontrolu pridržavanja zakona i njihovih aktova. Kako bi građani Republike Hrvatske mogli znati stanje same države i njezinih lokalnih uprava i samouprava, trebaju biti transparentniji u podacima koje pružaju građanima. Trebale bi se uvoditi kazne protiv čelnika koji ne prikazuju podatke jer to povlači sumnju na krive i protuzakonite radnje. Općina Gradac radi po propisima što se vidi iz izvještaja, međutim ti podaci nisu dostupni ukoliko se osobno ne zatraže. Iz godine u godinu općina Gradac smanjiva svoje slabosti i nepravilnosti upravo zbog dobrog provođenja zakona.

## LITERATURA

Knjige:

1. Rogić Lugarić T. (2010.) *Pojmovnik hrvatska javna uprava*, Pravni fakultet u Zagrebu, br. 3., Zagreb
2. Zelenika, R. (2000.), *Metodologija i tehnologija izrade znanstvenog i stručnog djela*, Ekonomski fakultet u Rijeci, 4. izd., Rijeka
3. Žager, K., Žager, L. (1999.), *Analiza financijskih izvještaja*, Masmedia, Zagreb

Zakoni i ostali internet izvori:

1. Fiskalna odgovornost, http://tim4pin.hr/knjige-i-prirucnici/fiskalna-odgovornost-2015/
2. Institut za javne financije, http://www.ijf.hr/proracunski/I-proracun.pdf
3. Izjava o fiskalnoj odgovornosti, http://www.mfin.hr/hr/izjava-o-fiskalnoj-odgovornosti
4. Ministarstvo financija, http://www.mfin.hr/hr/proracun
5. Narodne novine (87/08, 136/12, 15/15), Zakon o proračunu
6. Narodne novine (114/10, 31/11 i 124/14), Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu
7. Narodne novine (139/10, 19/14), Zakon o fiskalnoj odgovornosti
8. Narodne novine (139/2010), Uredba o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila
9. Otvoreni proračun, http://proracun.org/page/pio.html

## POPIS PRILOGA

PRILOG 1. IZJAVA O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI ZA 2015. GODINU ..... 20
PRILOG 2. IZJAVA O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI ZA 2016. GODINU ..... 21
PRILOG 3. Upitnik o fiskalnoj odgovornosti područje planiranja proračuna ..... 24
PRILOG 4. Upitnik o fiskalnoj odgovornosti područje izvršavanja proračuna ..... 27
PRILOG 5. Upitnik o fiskalnoj odgovornosti područje javne nabave ..... 28
PRILOG 6. Područje računovodstva ..... 29
PRILOG 7. Područje izvještavanja i ostalog ..... 30
PRILOG 8. Izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima ..... 32

**SAŽETAK**

Cilj ovog rada je bio prikazati kako se provodi proces fiskalne odgovornosti na primjeru lokalne samouprave, općine Gradac. U teorijskom dijelu se proučava što je to proračun, kako on utječe na politiku općine te poštuju li se sve uredbe i zakoni.

Glavni dio se odnosi na Izjavu o fiskalnoj odgovornosti kojoj je temelj Upitnik o fiskalnoj odgovornosti. Prikazuju se sva pravila i pitanja koja se odnose na fiskalnu odgovornost i je li općina sva pravila poštovala i radila po njima. Ako nisu sva prihvaćena ona se otklanjaju u Izvješću o otklonjenim slabostima i nepravilnostima.

**Ključne riječi: proračun, fiskalna odgovornost, Upitnik, Izjava**

**SUMMARY**

The aim of this paper was to show how the process of fiscal responsibility of local self-government is being implemented, municipality Gradac. Theoretical part is studying what the budget is, how it affects municipal policy and whether all regulations and laws are respected.

The main part refers to the statement on fiscal responsibility underlying the questionnaire on fiscal responsibility. All the rules and questions pertaining to fiscal responsibility are presented and whether the municipality respected and worked on all the rules. If not all accepted, they are removed in the report on the weaknesses and irregularities.

**Keywords: budget, fiscal responsibility, questionnaire, statement**