



Proračunski nadzor u Republici Hrvatskoj

Slavica Malenica
načelnica Sektora za proračunski nadzor
i nadzor koncesija
Zagreb, listopada 2012.

Sadržaj

- Uloga proračunskog nadzora
- Zakonodavni okvir
- Proračunski nadzor
 - Načini i uvjeti obavljanja proračunskog nadzora
 - Subjekti nadzora
 - Inspektori proračunskog nadzora
 - Mjere proračunskog nadzora
 - Prednosti proračunskog nadzora

Sadržaj

- Primjeri nezakonitosti
- Proširenje djelokruga
- Prihodi od koncesija
- Statistika Sektora
- Proračunski nadzor i korupcija
- Proračunski nadzor i zaštita financijskih interesa EU
- Analiza poslovanja trgovačkih društava u većinskom državnom vlasništvu u 2011. godini

PRORAČUNSKI NADZOR

Uloga proračunskog nadzora:

- specijalizirana inspekcijska služba koja djeluje po pritužbama i zahtjevima u kojima postoji sumnja na nepravilnosti i prijevare u korištenju proračunskih sredstva i prikupljanju prihoda proračuna,
- djeluje na naknadnoj (ex post) osnovi,
- obavlja nadzor proračunskih korisnika i drugih subjekata kao treća strana,
- postupa u slučajevima kada čelnik tijela kroz vlastiti sustav unutarnjih kontrola **nije u mogućnosti utvrditi nepravilnost ili je čelnik izravno umješan.**

Način postupanja usklađen sa komentarima Europske komisije na Pravilnik o proračunskom nadzoru iz lipnja 2008. godine i mišljenjima SIGME.

ZAKONODAVNI OKVIR

- **Zakon o proračunu** (NN 87/08) u člancima 59. te 115. do 122. utvrđuje:
 - obuhvat proračunskog nadzora,
 - način obavljanja proračunskog nadzora,
 - obvezu sudjelovanja subjekta nadzora u postupku nadzora,
 - povrat sredstava u proračun kada su sredstva korištena suprotno zakonu ili proračun.
- U člancima 124. do 129. propisane su prekršajne odredbe za postupanja suprotno odredbama ZOP-a, te su utvrđene novčane kazne.

ZAKONODAVNI OKVIR

- **Pravilnik o proračunskom nadzoru** (NN 20/09) uređuje ciljeve, djelokrug i sadržaj proračunskog nadzora, način i uvjete obavljanja proračunskog nadzora, ovlaštene osobe proračunskog nadzora i mjere proračunskog nadzora.
- **Pravilnik o službenoj iskaznici inspektora proračunskog nadzora** (NN 20/09) propisuje izgled službene iskaznice inspektora proračunskog nadzora, vođenje očevidnika o službenim iskaznicama te način njihova izdavanja, uporabe i zamjene, obrazac službene iskaznice.

ZAKONODAVNI OKVIR

- članak 72. **Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi** (NN 33/01 i dr.) - **Ministarstvo financija**, odnosno drugo zakonom propisano tijelo nadzire zakonitost materijalnog i financijskog poslovanja jedinica lokalne samouprave i jedinica područne (regionalne) samouprave.
- članak 88. stavak 1. **Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave** (NN 117/93 i dr.) - **Ministarstvo financija** nadzire uporabu prihoda jedinica lokalne samouprave i uprave.

ZAKONODAVNI OKVIR

- člankom 10. **Zakona o plaćama u javnim službama** (NN 27/01) propisano je da upravni nadzor nad provedbom Zakona provode ministarstva nadležna za pojedinu javnu službu i **Ministarstvo financija**.
- člankom 17. **Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi** (NN 28/10) propisano je da nadzor nad provedbom Zakona provode Ministarstvo uprave i **Ministarstvo financija** svako u okviru svoga djelokruga.

ZAKONODAVNI OKVIR

- **Uredba o načinu izračuna iznosa pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave**, koju Vlada RH donosi za svaku godinu, - **Ministarstvo financija** i ministarstva nadležna za školstvo, socijalnu skrb i zdravstvo, te nadležno tijelo državne uprave za vatrogastvo **nadziru zakonitost postupanja i namjenskoga korištenja sredstava iz Uredbe.**
- članak 6. stavak 3., 4. i 5. **Zakona o fiskalnoj odgovornosti** (NN 139/10) kontrola zakonitog i namjenskog korištenja proračunskih sredstava kod proračunskog korisnika državnog proračuna i krajnjih korisnika po obavijesti osoba koje je ovlastio ministra financija u slučajevima kada utvrde sumnju na nepravilnost.

TKO MOŽE POKRENUTI POSTUPAK?

- Proračunski nadzor obavlja se:
 - po predstavkama građana,
 - zahtjevima središnjih tijela državne uprave, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i drugih pravnih osoba iz kojih proizlazi sumnja na nepravilnost ili prijevaru,
 - te po nalogu ministra financija.
- Proračunski nadzor obavlja se po:
 - utvrđenim prioritetima,
 - ekonomičnosti i
 - javnom interesu za obavljanje nadzora, što znači da će se neovisno uzimati u obzir neosporni ili prioritetni karakter zaprimljenih zahtjeva, predstavki i pritužbi.
- Radi prijave nepravilnosti na internet stranicama Ministarstva financija otvorena i e-mail adresa: nepravilnosti@mfin.hr.
- Odluku o obavljanju proračunskog nadzora donosi ministar financija.

POSTUPAK PRORAČUNSKOG NADZORA

- Proračunski nadzor je postupak nadziranja zakonitosti, svrhovitosti i pravodobnosti korištenja proračunskih sredstava kojim se nalažu mjere za otklanjanje utvrđenih nezakonitosti i nepravilnosti.
- Obavlja se **izravnim nadzorom** kod subjekta nadzora, odnosno **analizom njegove financijsko-računovodstvene dokumentacije**.
- Izravni nadzor obuhvaća **pregled poslovnih prostorija, poslovne dokumentacije, zgrada, predmeta, robe i drugih stvari kod nadziranih subjekata**.
- Tijekom nadzora inspektori su ovlašteni uzimati **izjave** odgovornih osoba te pregledati isprave na temelju kojih se može utvrditi identitet osoba.

TKO SU SUBJEKTI PRORAČUNSKOG NADZORA?

- Subjekti proračunskog nadzora mogu biti:
 - proračunski i izvanproračunski korisnici državnog proračuna,
 - jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave,
 - proračunski i izvanproračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,
 - **pravne i fizičke osobe kojima su po bilo kojoj osnovi doznačena sredstva iz državnog proračuna.**
- U Registru korisnika proračuna upisano je 3 667 potencijalnih subjekata nadzora.
- U navedeni broj nisu uključena trgovačka društva (oko 110 000 aktivnih), udruge (oko 40 000 registriranih) te druge pravne i fizičke osobe koji mogu biti subjekti nadzora ako su im doznačena proračunska sredstva.

INSPEKTORI PRORAČUNSKOG NADZORA

- **provode inspekciju na licu mjesta** gdje pregledavaju **financijsko-računovodstvenu dokumentaciju, ugovore, odluke i druge akte subjekta nadzora,**
- **ovlašteni su pregledati poslovne prostorije, uređaje i opremu subjekta nadzora te utvrditi da li su izvršeni poslovi, isporučena roba i oprema zbog kojih su doznačena proračunska sredstva,**
- **ako se inspektoru prilikom provođenja inspekcijskog nadzora pruži fizički otpor, odnosno ako se takav otpor osnovano očekuje, inspektor može zatražiti pomoć ovlaštenih službenih osoba nadležne policijske uprave,**
- **inspektor je odgovoran, ako propusti poduzeti mjere ili radnje, koje je po zakonu ili drugim propisima bio dužan poduzeti.**

MJERE PRORAČUNSKOG NADZORA

Ako inspektor proračunskog nadzora u postupku nadzora:

- utvrdi radnje za koje postoji sumnja o učinjenom kaznenom djelu, **podnosi kaznenu prijavu nadležnom državnom odvjetništvu,**
- utvrdi radnje kojima je ostvaren prekršaj, sastavlja u ime Ministarstva financija **optužni prijedlog protiv počinitelja prekršaja** i podnosi ga nadležnom područnom uredu Porezne uprave,
- utvrdi da su sredstva korištena suprotno zakonu ili proračunu, **rješenjem nalaže povrat sredstava u proračun,**
- utvrdi nepravilnosti za koje nisu propisane kazne, **nalaže mjere za otklanjanje nepravilnosti.**

MJERE PRORAČUNSKOG NADZORA

- Zakonom o proračunu, člancima 124 do 129., propisane su prekršajne odredbe za postupanje suprotno odredbama Zakona i to:
 - za pravnu osobu novčana kazna od 500.000,00 do 2.000.000,00 kn - 28 različitih prekršaja,
 - za odgovornu osobu proračuna, proračunskog i izvanproračunskog korisnika novčana kazna od 50.000,00 do 100.000,00 kn – 53 različita prekršaja,
 - za odgovornu osobu javnog partnera novčana kazna od 50.000,00 do 100.000,00 kn,
 - za odgovornu osobu proračuna i proračunskog korisnika novčana kazna od 10.000,00 do 20.000,00 kn – 4 vrste prekršaja.

NEKI PRIMJERI NEZAKONITOSTI

- Prilikom transfera proračunskih sredstava ministarstava lokalnim jedinicama, pa dalje trgovačkim društvima, udrugama, fizičkim osobama ne dostavljaju se izvješća o utrošenim sredstvima ili se dostavljaju, ali bez vjerodostojne dokumentacije kao dokazom o korištenju doznačenih sredstava,
- Primjer:
 - proračunski nadzor obavljen je kod trgovačkog društva koje je od pravne osobe sa javnim ovlastima putem banke dobilo kredit u iznosu od 30.000.000,00 kn koji je utrošen nenamjenski, nije vraćen te je navedena pravna osoba blokirala račun društva,
 - direktor trgovačkog društva je bivši saborski zastupnik/ica
 - zbog blokade trgovačkog društva otvoreno je novo trgovačko društvo kojemu je ista osoba osnivač, a pravna osoba sa javnim ovlastima ponovno mu je doznačila značajna sredstva,
 - proslijeđeno na postupanje Državnom odvjetništvu RH - USKOK-u.

NEKI PRIMJERI NEZAKONITOSTI

- Doznačene proračunska sredstva za poticanje poduzetništva po različitim programima, pravdana nevjerodostojnom dokumentacijom- više slučajeva fiktivnih faktura,
- Povjerenstvo za dodjelu potpora postupalo mimo kriterija i pogodovalo određenim trgovačkim društvima,
- Dostavljeno na postupanje DORH-u.

NEKI PRIMJERI NEZAKONITOSTI

- Područje javne nabave
 - umjesto provedbe propisanog postupka javne nabave poslovi se dodjeljuju izravno određenom izvođaču radova ili dobavljaču roba (žurnost, tajnost i sl.)
 - dijeljenje predmeta nabave kako bi se izbjegla provedba postupka javne nabave,
 - nakon zaključenja ugovora:
 - ugovaraju se dodatni radovi u vrijednosti koja je 50%, a u nekim ekstremnim slučajevima i 400% u odnosu na vrijednost osnovnog ugovora, čime se izbjegava provedba postupka javne nabave i pogoduje određenom naručitelju,
 - ne ugovaraju se ili ne obračunavaju penali u slučaju kašnjenja u izvršenju radova ili se,
 - ne daje se jamstvo za dobro izvršenje posla,
 - ne daje se jamstvo za otklanjanje nedostataka u jamstvenom roku.

PREDNOSTI PRORAČUNSKOG NADZORA

- Praćenje tijeka novca do krajnjeg korisnika, što znači i do trgovačkih društva, obrtnika, udruga i drugih pravnih i fizičkih osoba kojima su po različitim osnovama doznačena sredstva državnog proračuna.
- Opseg proračunskog nadzora može se po potrebi proširiti (predmet, razdoblje, subjekti nadzora).
- U slučaju sumnji na nepravilnosti i prijevare obavlja se i bez prethodne najave.
- Izravnim nadzorom kod proračunskog korisnika koji je doznačio sredstva i primatelja tih sredstava i usporedbom financijsko-računovodstvene i druge poslovne dokumentacije od iznimne je važnosti za utvrđivanja nepravilnosti i prijevara u upravljanju proračunskim sredstvima.

PROŠIRENJE DJELOKRUGA

- **Naputak o otkrivanju, postupanju i izvješćivanju o nepravilnostima u upravljanju sredstvima proračuna, proračunskih i izvanproračunskih korisnika (NN 70/12),**
- po preporuci i uz suglasnost Europske komisije – DG Budgeta,
- Sektor za proračunski nadzor i nadzor koncesija raspolagat će podacima o svim nepravilnostima u sustavu temeljem zaprimljenih polugodišnjih i godišnjih izvješća o nepravilnostima te će se postupati u slučajevima kada postoji sumnja na prekršaj ili kazneno djelo.

PROŠIRENJE DJELOKRUGA

- financijski nadzor pravilnosti i zakonitosti obračuna i plaćanja naknada od koncesija,
- nadzor se obavlja temeljem Zakona o koncesijama, Općeg poreznog zakona, ZUP-a, posebnih zakona koji se odnose na pojedinu vrstu koncesije (Zakon o rudarstvu, Zakon o lovstvu, Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, Zakon o vodama, Zakon o poljoprivrednom zemljištu i dr.) – 20 različitih vrsta koncesija,
- koncesijske naknade prihod su državnog proračuna, proračuna županija, gradova, općina, pravnih osoba kojima je osnivač država ili JLP(R)S.

PRIHODI OD KONCESIJA

- 01.01.2010. g. – 31.12.2010.(4865 koncesionara)
Prihodi: 566.733.305,08 kn,
- 01.01.2011. g. – 31.12.2011.(8420 koncesionara)
Prihodi: 873.598.563,19 kn,
- 01.01.2012. g. – 05.10.2012.(7858 koncesionara)
Prihodi: 726.766.104,31 kn

STATISTIKA SEKTORA

U razdoblju siječanj-rujan 2012. godine:

- obavljen 41 proračunski nadzor,
- od toga 16 zapisnika dostavljeno na postupanje nadležnim državnim odvjetništvima zbog sumnji na kazneno djelo,
- obavljeno 59 financijskih nadzora obračuna i uplate prihoda od koncesija,
- ograničene mogućnosti povrata sredstava u iznosu od cca 1.500.000.000,00 kn zbog provedbe ovršnog postupka, reprograma, stečajnog postupka kod 216 trgovačkih društava kojima su putem pravne osobe sa javnim ovlastima doznačena sredstva državnoga proračuna,



Proračunski nadzor i borba protiv korupcije

- Sektor je u skladu sa Strategijom suzbijanja korupcije određen za ustrojstvenu jedinicu koja **na razini Ministarstva financija prati provedbu mjera iz Akcijskog plana za provedbu Strategije i provodi mjere iz svoga djelokruga** i o tome izvještava:
 - Ministarstvo pravosuđa - Samostalni sektor za suzbijanje korupcije – Tajništvo Vladinog Povjerenstva i
 - Nacionalno vijeće za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije.
- U postupku je donošenje novog akcijskog plana te su Ministarstvu pravosuđa predložene nove mjere iz nadležnosti Ministarstva financija.

Proračunski nadzor i zaštita financijskih interesa EU

- Odlukom Vlade RH predstavnik Sektora imenovan je u AFCOS mrežu koja koordinira zakonodavne, upravne i operativne aktivnosti vezane uz zaštitu financijskih interesa EU.
- Sektor sudjeluje u provedbi Nacionalne strategije za suzbijanje prijevara za zaštitu financijskih interesa EU, te s tim u vezi provodi inspekcijske nadzore.
- Strategijom su predviđene specifične edukacije inspektora vezane uz upravljanje i korištenje EU fondova i jačanje administrativnih kapaciteta Sektora.

Analiza poslovanja trgovačkih društava u većinskom državnom vlasništvu u 2011. godini

- Temeljem odluke ministra financija, a prema sastavljenom Upitniku izvršena je analiza određenih aspekata poslovanja 26 trgovačkih društava i 1 financijske institucije u većinskom vlasništvu države.

FINANCIJSKI PODACI

- Ukupni prihodi društava iznosili su 37.162.519.347,65 kn, a ukupni rashodi 37.114.000.274,40 kn,
- Ukupna dobit društava nakon oporezivanja iznosila je 572.021.234,06 kn, a ukupni gubitak 682.904.190,47 kn,
- Ukupne obveze iznosile su 75.462.083.792,78 kn, dok su neplaćene obveze iznad 60 dana iznosile 901.667.206,95 kn,
- Ukupna potraživanja iznosila su 29.328.957.779,96 kn,
- Ukupni troškovi osoblja iznosili su 8.536.422.499,94 kn te je udio troškova osoblja u ukupnom prihodu iznosio 22,97%,
- Ukupni troškovi stimulacija, nagrada i naknada iznosili su 516.418.560,49 kn s udjelom od 6,04% u ukupnim troškovima osoblja.

PLAĆE UPRAVE

- Temeljem prikupljenih podataka utvrđeno je:
 - da se 9 društava pridržavalo Odluke Vlade Republike Hrvatske o utvrđivanju plaća i drugih primanja predsjednika i članova uprave trgovačkih društava („Narodne novine“ broj 83/09 i 3/12),
 - 18 društava se nije pridržavalo navedene Odluke pri određivanju plaća Uprave te su premašili zadani iznos neto plaće za 2.588.415,24 kn

PRAVA IZ KOLEKTIVNIH UGOVORA

- Dopunsko zdravstveno osiguranje imalo je 34.399 zaposlenih za što je ukupno isplaćeno 51.316.365,68 kn,
- Životno osiguranje imalo je 9.364 zaposlena za što je ukupno isplaćeno 25.573.118,25 kn.

PREPORUKE

- Temeljem prikupljenih i obrađenih podataka predloženo je:
 - uskladiti plaće Uprave sa navedenom Odlukom Vlade Republike Hrvatske,
 - smanjiti materijalne rashode, poglavito za službene mobitele, službene automobile, kreditne kartice i dr.,
 - preispitati troškove stimulacija, nagrada i naknada,
 - preispitati odredbe Kolektivnog ugovora vezane uz troškove dopunskog zdravstvenog, dobrovoljnog mirovinskog (III stup) i životnog osiguranje te naknade za topli obrok,
 - donošenje Plana restrukturiranja u pojedinim društvima,
 - provođenje racionalizacije i štednje u svim društvima.

NOVOSTI

- **Zakon o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi** (NN 108/12) uređuje:
 - rokove ispunjenja novčanih obveza i pravne posljedice zakašnjenja s ispunjenjem novčanih obveza,
 - poslovanje poduzetnika u uvjetima nelikvidnosti i insolventnosti,
 - postupak predstečajne nagodbe.
- **Postupak predstečajne nagodbe** provodi se s ciljem da se:
 - dužniku koji je postao nelikvidan i/ili insolventan omogući financijsko restrukturiranje na temelju kojeg će postati likvidan i solventan,
 - vjerovnicima omogućće povoljniji uvjeti namirenja njihovih tražbina od uvjeta koje bi vjerovnik ostvario da je protiv dužnika pokrenut stečajni postupak.

NOVOSTI

- Provedbu odredbi o financijskom poslovanju kod poduzetnika i osoba javnog prava nadzire Ministarstvo financija, Uprava za financijsko upravljanje, unutarnju reviziju i nadzor.
- Procijenjeni broj predmeta u I. godini primjene Zakona je 61.345, dok je procijenjeni broj predmeta u II. i narednim godinama 19.008.



REPUBLIC OF CROATIA
MINISTRY OF FINANCE

HVALA NA PAŽNJI !

Katanićeva 5
10000 Zagreb, Croatia
Phone: ++385 1 4591-133