



# Donesen novi Zakon o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija

mr. sc. Ivana Jakir-Bajo

U Narodnim novinama broj 121/2014 objavljen je novi Zakon o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija (u nastavku teksta: Zakon). Taj Zakon zamijenit će dosada važeću Uredbu o računovodstvu neprofitnih organizacija danom njegovog stupanja na snagu (tj. od 1. siječnja 2015.). Koje su najznačajnije novine koje donosi novi Zakon detaljnije pojašnjavamo u nastavku članka.

## 1. Uvod

Višegodišnjom primjenom Uredbom o računovodstvu neprofitnih organizacija (Narodne novine, br. 10/08, 7/09, 158/13, 1/14 i 44/14 – dalje u tekstu: Uredba) uočena je potreba za uspostavljanjem zakonodavnog okvira kojim bi se propisao sustav dobrog financijskog upravljanja i kontrola, ne samo u dijelu računovodstva, već planiranja i programiranja, izrade financijskih planova i njihovog izvršavanja te izvještavanja. Nadalje, Uredba nije adekvatno odgovorila na zahtjeve za primjenom načela javnosti i transparentnosti, posebice u dijelu financijskog izvještavanja. Uredbom nisu mogle izravno biti propisane prekršajne i kaznene odredbe što je svakako utjecalo na činjenicu da jedan dio neprofitnih organizacija nije primjerice sastavljao financijske izvještaje (a imao je obvezu), odnosno predavao ih u utvrđenim rokovima. Veliki broj neprofitnih organizacija nije bio niti upisan u Registar neprofitnih organizacija. Zbog svega navedenoga, cilj je bio izraditi novi zakon kojim će se sveobuhvatno urediti sustav financijskog poslovanja, računovodstva te nadzora nad financijskim poslovanjem i računovodstvom neprofitnih organizacija.

**Zakon o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija (dalje u tekstu: Zakon) objavljen je u Narodnim novinama, broj 121/2014.** Ovim se Zakonom definiraju obveznici primjene, načela sustava financijskog poslovanja, izrada i izvršavanje financijskih planova, izvještavanje o potrošnji proračunskih sredstava, računovodstvena načela i računovodstveni poslovi, poslovne knjige i knjigovodstvene isprave, obveza i provedba popisa imovine i obveza, način iskazivanja imovine, obveza i vlastitih izvora, priznavanje prihoda, rashoda, primitaka i izdataka, financijsko izvještavanje, revizija godišnjih financijskih izvještaja, Registar neprofitnih organi-

zacija, javna objava godišnjih financijskih izvještaja te nadzor nad financijskim poslovanjem, računovodstvenim poslovima i predajom financijskih izvještaja.

**Iako će neprofitne organizacije godišnje financijske izvještaje za 2014. godinu sastavljati prema važećoj Uredbi, od 1. siječnja 2015. godine primjenjivat će se odredbe novoga Zakona** razrađene Pravilnikom o sustavu financijskog upravljanja i kontrola, izradi i izvršavanju financijskih planova neprofitnih organizacija, Pravilnikom o izvještavanju u neprofitnom računovodstvu i Registru neprofitnih organizacija, Pravilnikom o neprofitnom računovodstvu i računskom planu te Pravilnikom o službenoj iskaznici i službenoj znački inspektora financijskog i proračunskog nadzora. Donošenje prvog pravilnika - Pravilnika o neprofitnom računovodstvu i računskom planu očekuje se već u prosincu budući da će se od 1. siječnja 2015. godine primijenjivati računski plan koji je njegov sastavni dio.

## 2. Obveznici primjene

Odredbe Zakona u najvećem dijelu odnose se one neprofitne organizacije koje su trenutno obveznici primjene Uredbe. Dakle, obveznici primjene jesu domaće i strane udruge i njihovi savezi, zaklade, fundacije, ustanove, umjetničke organizacije, komore, sindikati, udruge poslodavaca i sve druge pravne osobe kojima temeljni cilj osnivanja i djelovanja nije stjecanje dobiti, za koje iz posebnih propisa proizlazi da su neprofitnog karaktera.

Zakonom je prepoznat specifični položaj političkih stranaka i vjerskih zajednica. Oni su obveznici isključivo jednog dijela odredbi Zakona. Političke stranke temeljem odredbi ovoga Zakona vode poslovne knjige i upisuju se u Registar neprofitnih organizacija. Financijsko

poslovanje, izvještavanje i nadzor političkih stranaka uređen je Zakonom o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe (Narodne novine, br. 24/11, 61/11 i 27/13).



### ističemo...

Vjerske zajednice primjenjuju ovaj Zakon u dijelu sastavljanja i dostave izvještaja o potrošnji proračunskih sredstava. Vjerske zajednice mogu biti subjekti kontrola na licu mjesta o utrošku proračunskih sredstava, kao i financijskog nadzora sredstava iz javnih izvora. Vjerske zajednice NISU obvezne upisati se u Registar neprofitnih organizacija, voditi poslovne knjige i sastavljati financijske izvještaje sukladno odredbama ovoga Zakona.

Odredbe ovoga Zakona ne primjenjuju se na poduzetnike na koje se primjenjuju odredbe Zakona o računovodstvu, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao ni na proračunske korisnike upisane u Registru proračunskih i izvanproračunskih korisnika, a koji financijsko poslovanje i računovodstvo vode u skladu sa Zakonom o proračunu (Narodne novine, br. 87/08 i 136/12).

Ono što je novost u odnosu na obveznike utvrđene Uredbom jest da se odredbe ovoga Zakona ne odnose na ustanove kojima su osnivači fizičke osobe i druge pravne osobe koje su, sukladno propisima koji uređuju poreze, obveznici utvrđivanja i plaćanja poreza na dobit za svoju ukupnu djelatnost. Kako niti jednim propisom nije bilo jasno i nedvojbeno naznačeno koje računovodstvo vode ovakve ustanove kojima su osnivači fizičke osobe kao primjerice dječji vrtići i domovi za starije i nemoćne, one su do sada samoinicijativno odabirale voditi računovodstvo za neprofitne organizacije ili računovodstvo za poduzetnike. Zakon ih od 1. siječnja 2015. godine obvezuje na vođenje računovodstva za poduzetnike. Privatne škole su od samih početaka svojeg osnivanja vodile računovodstvo za poduzetnike te su usklađene s odredbama novog Zakona, ali to nije slučaj primjerice s dječjim vrtićima. Dječji vrtići bez obzira na osnivače i način vođenja računovodstva, uvijek ostaju ustanove jer ne mogu na drugačiji način niti biti osnovani te obavljati propisanu djelatnost. Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta, odnosno jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave su i do sada financirale dječje vrtiće kojima je osnivač fizička osoba i koji su obveznici poreza na dobit što je razvidno iz evidencija Porezne uprave. Dakle, ne postavlja se pitanje opravdanosti sufinanciranja iz javnih sredstava ako je neka od predškolskih ustanova porezno tretirana različito u odnosu na neku drugu predškolsku ustanovu (s obzirom na kriterije osnivača), a posebice zbog činjenica da ove ustanove, bez obzira što će voditi računovodstvo za poduzetnike, dobit ostvarenu poslovanjem mogu isključivo koristiti za unapređenje djelatnosti za koju je ustanova osnovana, a temeljem Zakona o ustanovama.

### 3. Samoprocjena funkcioniranja sustava financijskog upravljanja i kontrola

Višegodišnjom primjenom Uredbe uočena je potreba za uspostavljanjem zakonodavnog okvira kojim bi se propisao sustav dobrog financijskog upravljanja i kontrola, ne samo u dijelu računovodstva, već planiranja i programiranja, izrade financijskih planova i njihovog izvršavanja te izvještavanja.

Poslovanje neprofitne organizacije treba se temeljiti na načelu javnosti i transparentnosti te načelu dobrog financijskog upravljanja

i kontrola. Financijsko upravljanje i kontrole može se definirati kao sustav kojim su financijski aspekti poslovanja neprofitne organizacije usmjereni i kontrolirani tako da podupiru realizaciju ciljeva organizacije. Adekvatni sustavi financijskog upravljanja i kontrola uspostavljeni su onda kada upravljačka struktura planira i organizira poslovanje na način da se pruža razumna sigurnost da uspješno upravlja rizicima i da se u realizaciji ciljeva sredstva, uključujući i sredstva članstva, koriste pravilno, etično, ekonomično, učinkovito i djelotvorno. Dakle, financijsko upravljanje i kontrole odnosi se na upravljačku odgovornost u planiranju, programiranju, izradi financijskih planova i njihovoj realizaciji, računovodstvu i izvješćivanju kako bi se postigli postavljeni ciljevi i osigurala zaštita resursa od gubitaka, neadekvatnog korištenja i prijevара. Financijsko upravljanje i kontrole obuhvaća sve aspekte vezane uz prihode/primitke, rashode/izdatke, imovinu i obveze. Sustavi financijskog upravljanja i kontrola temelje se na pet međusobno povezanih komponenti unutarnjih kontrola, koje uključuju: kontrolno okruženje, upravljanje rizicima, kontrolne aktivnosti, informacije i komunikacije te praćenje i procjenu sustava.

- 1) Pod kontrolnim okruženjem podrazumijeva se osobni i profesionalni integritet te etične vrijednosti zakonskih zastupnika i zaposlenika, rukovođenje i stil upravljanja, određivanje misije, vizije i ciljeva neprofitne organizacije, organizacijska struktura, uključujući dodjelu ovlasti i odgovornosti te uspostavu odgovarajuće linije izvješćivanja, praksu upravljanja ljudskim potencijalima i kompetentnost zaposlenika.
- 2) Upravljanje rizicima cjelokupan je proces utvrđivanja, procjenjivanja i praćenja rizika, uzimajući u obzir ciljeve neprofitne organizacije, te poduzimanja potrebnih radnji, posebice kroz promjenu sustava financijskog upravljanja i kontrola, a u svrhu smanjenja rizika.
- 3) Kontrolne aktivnosti temelje se na pisanim pravilima i načelima, postupcima i drugim mjerama koje se uspostavljaju radi ostvarenja ciljeva neprofitne organizacije smanjenjem rizika na prihvatljivu razinu. Kontrolne aktivnosti moraju biti prikladne i pravodobne, a troškovi njihove uspostave ne smiju premašivati prihvatljivu razinu.
- 4) Financijska izvješća i druga izvješća sadrže poslovne informacije koje omogućuju upravljanje i kontrolu poslovanja neprofitne organizacije. Informacije moraju biti odgovarajuće, ažurne, točne i dostupne radi učinkovite komunikacije na svim razinama neprofitne organizacije, izgradnje prikladnoga upravljačkog sustava informacija, s točno određenom ulogom svakoga zaposlenika uključenog u financijsko upravljanje i kontrole te dokumentiranja svih procesa i transakcija.
- 5) Praćenje sustava financijskog upravljanja i kontrola obavlja se u svrhu procjenjivanja njegova odgovarajućeg funkcioniranja i osiguranja njegova daljnjeg poboljšanja.

Za neprofitne organizacije koja su obveznici vođenja dvojnog knjigovodstva uvodi se obveza provođenja samoprocjene učinkovitog i djelotvornog funkcioniranja sustava financijskog upravljanja i kontrola. Zakonom je predviđeno da ministar financija pravilnikom utvrđuje način provođenja samoprocjene funkcioniranja sustava financijskog upravljanja i kontrola neprofitnih organizacija uzimajući u obzir visinu prihoda, vrijednost imovine i pravni oblik neprofitne organizacije.

Neprofitne organizacije zanima način na koji će provoditi navedenu samoprocjenu. Može se reći da će se koristiti sličan model koji je uveden za proračune i proračunske korisnike kroz obvezu sastavljanja i predaje Izjave o fiskalnoj odgovornosti. Izjavom čelnik potvrđuje da je u radu osigurao zakonito, namjensko i svrhovito korištenje



sredstava te učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola u okviru sredstava utvrđenih u proračunu odnosno financijskom planu. Ključni instrument na temelju kojeg se Izjava daje je Upitnik o fiskalnoj odgovornosti, koji obuhvaća pitanja iz područja planiranja, izvršavanja, računovodstva, javne nabave i izvještavanja koja služe čelniku za što objektivniju procjenu kvalitete uspostavljenog sustava financijskog upravljanja i kontrola u ovim procesima. U samoprocjeni kvalitete sustava financijskog upravljanja i kontrola neprofitne organizacije koje vode dvojno knjigovodstvo, koristit će se sličnim upitnikom koji će biti propisan pravilnikom.

Također treba istaknuti da su se pristupanjem Republike Hrvatske Europskoj uniji otvorile mogućnosti za korištenje sredstava iz fondova Europske unije i za veliki dio neprofitnih organizacija. Obzirom na obveze koje se moraju ispuniti prije i pri korištenju fondova Europske unije, od potencijalnih korisnika sredstava iz fondova Europske unije zahtijeva se izgrađen i transparentan sustav financijskog upravljanja i kontrola.

Planiranje je osnova svakog dugoročnog razmišljanja i temelj za uspješno poslovanje neprofitne organizacije, stoga se Zakonom uvodi obveza izrade financijskih planova za neprofitne organizacije koje su obveznici vođenja dvojnog knjigovodstva. Uredbom nije bila utvrđena obveza donošenja financijskih planova, stoga su tu obvezu neprofitne organizacije najčešće uređivale statutom i drugim propisima kojima se uređuje njihov ustroj te djelovanje. Međutim, zbog važnosti koje proces planiranja ima u poslovanju neprofitnih organizacija, Zakonom se propisuje obveza izrade financijskih planova koji se sastoje od plana prihoda i rashoda, plana zaduživanja i otpлата te obrazloženja financijskog plana. Financijski plan podnosi se na usvajanje najvišem tijelu neprofitne organizacije, odnosno tijelu koje je temeljem statuta neprofitne organizacije za to ovlašteno, najkasnije do 31. prosinca tekuće godine za sljedeću godinu. To je velika novina za neprofitne organizacije čije su skupštine najčešće uobičavale financijske planove donositi u veljači, odnosno ožujku godine za koju se financijski plan donosi. U prijelaznim i završnim odredbama Zakona je naglašeno da se prvi financijski planovi izrađuju temeljem odredbi ovoga Zakona u 2015. godini, a za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2016. godine. Predviđeno je da ministar financija pravilnikom propiše metodologiju i rokove izrade financijskog plana te način i uvjete izvršavanja financijskog plana.

#### 4. Računovodstvo

Računovodstvo neprofitnih organizacija mora se temeljiti na računovodstvenim načelima točnosti, istinitosti, pouzdanosti i pojedinačnom iskazivanju pozicija. Načelo točnosti znači da svaka informacija koja se objavi u financijskom izvještaju istinito iskazuje transakcije i druge poslovne događaje. Pouzdanom se smatra svaka informacija u financijskom izvještaju u kojoj nema značajne pogreške i pristranosti, odnosno kad vjerno odražava ono što predstavlja. Osiguravanje prikazivanja podataka pojedinačno po vrstama prihoda, rashoda, kao i o stanju imovine, obveza i vlastitih izvora karakteristika je načela pojedinačnog iskazivanja pozicija.

Prema načinu knjiženja poslovnih promjena, načelima na kojima se temelje, cilju koji se želi ostvariti i poslovnim knjigama koje se vode, dva su temeljna sustava knjigovodstva: jednostavno i dvojno knjigovodstvo. Pri vođenju jednostavnog knjigovodstva, u poslovnim knjigama se iskazuju poslovne promjene tek kada nastanu prometi gotovog novca te prihodi i rashodi prema novčanom načelu. Novčano računovodstveno načelo znači da se učinci transakcija i ostalih događaja priznaju ne kada nastanu, već kada se primi ili isplati novac i/ili novčani ekvivalent. Osnovno obilježje dvojnoga knji-

govodstva jest da se svaku poslovnu promjenu obvezno evidentira usporedo na dva različita računa iz računskog plana, a na kojima uzrokuje promjene suprotne prirode. Dvojno knjigovodstvo omogućava automatsku kontrolu budući da je iznos proknjižen na dugovnoj strani računa jednak iznosu proknjiženom na potražnoj strani.

Granica za određivanje obveznika vođenja dvojnog knjigovodstva i predaje financijskih izvještaja podignuta je od 1. siječnja 2014. godine Izmjenama i dopunama Uredbe sa 100.000,00 kuna na 230.000,00 kuna. Zakonom je predviđeno zadržavanje ove granice za određivanje obveznika dvojnog knjigovodstva, međutim financijsko izvještavanje postaje obvezno za sve neprofitne organizacije, neovisno o vrsti računovodstva koje vode, ali u različitom opsegu.



#### ističemo...

Neprofitna organizacija čija je imovina u prethodne tri godine uzastopno imala vrijednost manju od 230.000,00 kuna, a godišnji je prihod ostvaren u istom razdoblju iznosio manje od 230.000,00 kuna te ako su prošle najmanje tri godine od osnivanja, nije u obvezi vođenja dvojnog knjigovodstva i primjene računovodstvenog načela nastanka događaja.

Neprofitna organizacija koja zadovoljava navedene kriterije dužna je od 1. siječnja 2015. godine voditi najmanje knjigu blagajne, knjigu primitaka i izdataka, knjigu ulaznih računa, knjigu izlaznih računa i popis dugotrajne nefinancijske imovine primjenom jednostavnog knjigovodstva i novčanog računovodstvenog načela. Trenutno obveznici primjene jednostavnog knjigovodstva, prema Uredbi, vode isključivo knjigu blagajne te knjigu primitaka i izdataka.

Međutim i sada postoji određeni broj neprofitnih organizacija koje udovoljavaju kriterijima za vođenje jednostavnog knjigovodstva, ali su se odlučile za dvojno knjigovodstvo te sastavljanje i predaju financijskih izvještaja. Zakon je prepoznao navedene neprofitne organizacije te im omogućio da mogu primjenjivati odredbe vezane uz sastavljanje i predaju financijskih izvještaja ne opterećujući ih pri tome drugim obvezama, koje proizlaze iz Zakona, za neprofitne organizacije koje su obveznici primjene dvojnog knjigovodstva. To primjerice znači da neprofitne organizacije koje udovoljavaju kriterijima za vođenje jednostavnog knjigovodstva, ali su se odlučile za dvojno knjigovodstvo nisu obvezne izrađivati godišnji program rada i financijski plan za njegovu provedbu sukladno odredbama Zakona ili provoditi samoprocjenu učinkovitog i djelotvornog funkcioniranja sustava financijskog upravljanja i kontrola.

Prihodi i rashodi u sustavima dvojnog knjigovodstva priznaju se uz primjenu računovodstvenog načela nastanka događaja. Primjena ovog računovodstvenog načela nastavak je dosadašnjeg postupanja koje je utvrđeno Uredbom. Računovodstveno načelo nastanka događaja znači da se učinci transakcija i ostalih događaja priznaju kada nastanu. Zakon, kao i Uredba, definira recipročne i nerecipročne prihode uzimajući u obzir specifičnosti financiranja neprofitnih organizacija putem članarina, donacija, pomoći i sl. Recipročni prihodi (prihodi na temelju isporučenih dobara i usluga) priznaju se u izvještajnom razdoblju na koje se odnose pod uvjetom da se mogu izmjeriti neovisno o naplati, dok se nerecipročni prihodi (donacije, članarine, pomoći, doprinosi i ostali slični prihodi) priznaju u izvještajnom razdoblju na koje se odnose pod uvjetom da su raspoloživi (naplaćeni) najkasnije do trenutka predočavanja financijskih izvještaja za isto razdoblje. Donacije povezane s izvršenjem ugovorenih programa

(projekata i aktivnosti) priznaju se u bilanci kao odgođeni prihod uz priznavanje u prihode izvještajnog razdoblja razmjerno troškovima provedbe ugovorenih programa (projekata i aktivnosti), donacije povezane s nefinancijskom imovinom koja se amortizira priznaju se u bilanci kao odgođeni prihod uz priznavanje u prihode izvještajnog razdoblja na sustavnoj osnovi razmjerno troškovima uporabe nefinancijske imovine u razdoblju korištenja. Način priznavanja rashoda također se ne mijenja u odnosu na dosadašnje postupanje. Rashodi se priznaju u izvještajnom razdoblju na koje se odnose neovisno o plaćanju, a rashodi za utrošak kratkotrajne nefinancijske imovine u trenutku stvarnog utroška, odnosno prodaje. Troškovi nabave dugotrajne imovine se kapitaliziraju, a u rashode priznaju tijekom korisnog vijeka uporabe. Dakle, rashod u vezi s nabavom dugotrajne nefinancijske imovine iskazuje se prema sustavnom trošenju vrijednosti nabavljene imovine.

## 5. Izvještavanje

Neprofitne organizacije koje su Ministarstvu financija predale financijske izvještaje za 2013. godinu iskazale su u Bilanci sa stanjem na dan 31. prosinca 2013. godine ukupnu imovinu od 37,3 milijarde kuna, od čega 21,8 milijardi kuna nefinancijske imovine, a 15,5 milijardi kuna financijske imovine. Od ukupno iskazane financijske imovine, 2,2 milijarde kuna nalazi se na računu kod banaka, a 2,1 milijarda kuna je u depozitu. Neprofitne organizacije iskazale su i 11,2 milijarde kuna obveza u Bilanci sa stanjem na dan 31. prosinca 2013. godine, od čega 6 milijardi kuna obveza po kreditima i zajmovima, a 1,2 milijarde kuna obveza za materijalne rashode. Neprofitne organizacije prenijele su u 2014. godinu ukupan višak iz 2013. godine i prethodnih godina u iznosu od 8,1 milijardu kuna (obračunska kategorija).

U zbrojnom Izvještaju o prihodima i rashodima svih neprofitnih organizacija koje su dostavile izvještaje Ministarstvu financija za razdoblje 1. siječnja do 31. prosinca 2013. godine iskazan je godišnji prihod od 12 milijardi kuna, od čega su najznačajniji: prihodi po posebnim propisima iz proračuna (državnog i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave) i donacije iz proračuna (državnog i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave) u iznosu od 3,2 milijarde kuna, prihodi po posebnim propisima iz ostalih izvora 3,2 milijarde kuna, 1,8 milijardi kuna ostvareno je prihoda od prodaje roba i pružanja usluga na tržištu, 1,4 milijarde od članarina i članskih doprinosa, prihodi od imovine ostvareni su u iznosu od 550,7 milijuna kuna. U zbrojnom Izvještaju o prihodima i rashodima svih neprofitnih organizacija koje su dostavile izvještaje Ministarstvu financija za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2013. godine iskazan je godišnji rashod od 11,4 milijarde kuna, od čega su najznačajniji materijalni rashodi u iznosu od 5,4 milijarde kuna, rashodi za radnike od 2,2 milijarde kuna i donacije od 1,8 milijardi kuna. U zbrojnom Izvještaju o prihodima i rashodima iskazano je stanje novčanih sredstava na početku 2013. godine u iznosu od 2,5 milijardi kuna, ukupni priljevi na novčane račune i blagajne tijekom 2013. godine u iznosu od 33,2 milijarde kuna, a ukupni odljevi od 33,4 milijarde kuna. Ukupni prosječni broj radnika na osnovi stanja krajem izvještajnog razdoblja u neprofitnim organizacijama koje su predale financijske izvještaje za 2013. godinu iznosio je 20.947.

Zbog potrebe da se statističkim podacima obuhvati cijeli neprofitni sektor, Zakonom se svim neprofitnim organizacijama uvodi obveza dostave financijskih izvještaja, ali prilagođeno visini prihoda i vrijednosti imovine, odnosno obvezi vođenje jednostavnog ili dvojnog knjigovodstva.



### ističemo...

Dio neprofitnih organizacija koje vode jednostavno knjigovodstvo imat će obvezu sastavljanja godišnjeg financijskog izvještaja koji će se zvati godišnji izvještaj o primicima i izdacima, skraćenog sadržaja u odnosu na neprofitne organizacije koje vode dvojno knjigovodstvo i koje će i nadalje biti obveznici tromjesečnog, polugodišnjeg i godišnjeg izvještavanja.

Dakle, razdoblja izvještavanja i vrste financijskih izvještaja za ove neprofitne organizacije neće se mijenjati u odnosu na obvezu izvještavanja utvrđenu Uredbom.

Neprofitne organizacije sastavljaju i podnose financijske izvještaje na razini pravne osobe s uključenim podacima o poslovanju njenih organizacijskih dijelova. Navedena odredba unesena je u Zakon iz uputa Ministarstva financija. Ove su upute u nekoliko navrata dane neprofitnim organizacijama koje u svom sastavu imaju organizacijske jedinice koje nemaju pravnu osobnost, a u čijim su financijskim izvještajima u počecima primjene Uredbe (2008. i 2009. godina) uočene nepravilnosti vezane uz vođenje računovodstva i predaje financijskih izvještaja. Obveza je neprofitne pravne osobe iskazivanje u financijskim izvještajima objedinjenih podataka za neprofitnu organizaciju u cijelosti uzimajući u obzir i središnjicu i organizacijske jedinice. Ovakav izvještaj mora obuhvatiti podatke iz jedinstvene glavne knjige, a organizacija računovodstva ustrojava se na način da je poslovanje i središnjice i organizacijskih jedinica vidljivo u jednoj glavnoj knjizi, odnosno na razini neprofitne pravne osobe. Ovo se primjenjuje isključivo u slučaju kada organizacijske jedinice neprofitnih pravnih osoba imaju svoj transakcijski račun (žiro račun).



### ističemo...

Financijski izvještaji podnositi će se Ministarstvu financija, ali ne više i Državnom uredu za reviziju.

Ministarstvo financija može ovlastiti drugu instituciju za zaprimanje i obradu financijskih izvještaja. Tako je u 2014. godini za poslove prikupljanja i obrade financijskih izvještaja Ministarstvo financija ovlastilo Financijsku agenciju.



### ističemo...

U prijelaznim i završnim odredbama Zakona je naglašeno da se prvi financijski izvještaji, propisani ovim Zakonom sastavljaju za izvještajna razdoblja od 1. siječnja 2015. godine, što znači da se godišnji financijski izvještaji za 2014. godinu sastavljaju „po starom“, a u skladu s odredbama Uredbe.

Neprofitna organizacija koja tijekom poslovne godine nije imala poslovnih događaja, niti je u poslovnim knjigama ima podatke o imovini i obvezama, dužna je u roku propisanom za predaju godišnjih financijskih izvještaja Ministarstvu financija dostaviti izjavu o neaktivnosti za prethodnu poslovnu godinu.

Ovo je nova obveza za neprofitne organizacije koja do sada nije bila uređena Uredbom.



Predviđeno je da ministar financija pravilnikom o financijskom izvještavanju i Registru neprofitnih organizacija propisuje oblik i sadržaj financijskih izvještaja i izjave o neaktivnosti, razdoblja za koja se sastavljaju, obvezu i rokove njihova podnošenja.

Financijske izvještaje treba razlikovati od izvještaja o potrošnji proračunskih sredstava. Prema Zakonu, neprofitne organizacije koje ostvaruju sredstva iz javnih izvora, uključujući i sredstva državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne su nadležnom tijelu državne uprave, jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno drugom nadležnom tijelu javne vlasti dostaviti izvještaj o potrošnji proračunskih sredstava. Nadležna tijela državne uprave i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju pravo vršiti kontrole na licu mjesta o utrošku sredstava iz državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Prema važećim propisima, kontrole na licu mjesta za pojedinačne isplate neprofitnim organizacijama iznad 20.000,00 kuna predstavljaju standard dobrog sustava financijskih kontrola utvrđen Uputnikom o fiskalnoj odgovornosti na temelju kojeg svi proračunski i izvanproračunski korisnici te jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sastavljaju izjave o fiskalnoj odgovornosti. Zakonom je propisano da će ministar financija pravilnikom o izvještavanju u neprofitnom računovodstvu i Registru neprofitnih organizacija utvrditi minimalni sadržaj i rokove dostave izvještaja o potrošnji proračunskih sredstava.

## 6. Javna objava financijskih izvještaja

Načelo javnosti i transparentnosti ključni je instrument u borbi protiv nepravilnosti i prijevара u financijskom poslovanju svih neprofitnih organizacija. Uvođenje ovoga načela očituje se između ostaloga i kroz obvezu javne objave financijskih izvještaja svih neprofitnih organizacija kroz Registar neprofitnih organizacija.

Već je 2008. godine, odnosno tijekom prve godine primjene Uredbe uočena potreba za većom i ažurnijom kontrolom dostave financijskih izvještaja neprofitnih organizacija Ministarstvu financija i Državnom uredu za reviziju. Za to je bilo potrebno osigurati cjelovite podatke o obveznicima primjene neprofitnog računovodstva te se razmišljalo i o povezivanju postojećih matičnih registara (Registra udruga, Registra zaklada, Registra pri trgovačkom sudu i ostalih matičnih registara). Uz informatičku i cjenovnu zahtjevnost takvog projekta, ključni argument zbog kojeg se odlučilo na ustrojavanje novog registra, pod nazivom Registar neprofitnih organizacija (u daljnjem tekstu: Registar), stajao je u činjenici da postojeći registri ne sadrže elemente dostatne za praćenje financijskih podataka neprofitnih organizacija na razini sektora, kao cjeline. Ustrojavanje i obveza upisa neprofitnih organizacija u sam Registar propisana je prvim izmjenama i dopunama Uredbe u 2009. godini. Za upis je potrebno ispuniti Obrazac: RNO dostupan na stranicama Ministarstva financija. Prilikom upisa, Ministarstvo financija dodjeljuje RNO broj bez kojeg nije moguća predaja financijskih izvještaja ako je neprofitna organizacija obveznik predaje izvještaja prema kriterijima iz Uredbe.

Zakonom je dodatno naglašena obveza upisa neprofitnih organizacija u Registar na način da one koje nisu upisane u Registar ne mogu ostvarivati sredstva iz državnog proračuna, kao niti proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

U Registar neprofitnih organizacija kojeg vodi Ministarstvo financija do sredine lipnja 2014. godine bilo je upisano 26.362 neprofitne organizacije. Od ukupnog broja upisanih u Registar najveći je broj udruga, njih 23.617 od 51.435 koliko ih je upisano u matični Registar udruga. U Registar neprofitnih organizacija također je upisano i 598 saveza

udruga, 112 udruga poslodavaca, 24 strane udruge, 422 ustanove, 292 turističke zajednice, 282 sindikata, 227 umjetničkih organizacija, 137 zaklada, 199 vjerskih zajednica i pravnih osoba osnovanih od strane vjerskih zajednica, 96 političkih stranaka, 4 fundacije i 64 komore.

Prema odredbama Zakona, Ministarstvo financija i nadalje nastavlja voditi Registar, ali s proširenom funkcionalnošću. Godišnji financijski izvještaji neprofitnih organizacija bit će javno dostupni putem Registra, i to od 1. siječnja 2015. godine već godišnji financijski izvještaji za 2013. godinu, uz određene iznimke. Saborska je rasprava ukazala na potrebu iznimki od primjene načela javnosti financijskih izvještaja za sindikate i udruge poslodavaca. Sindikati navode kako konvencije Međunarodne organizacije rada jamče slobodu udruživanja i pravo sindikata da samostalno oblikuju svoja pravila djelovanja, što uključuje i financijsku neovisnost te pravo da se njihovi financijski izvještaji javno ne objavljuju. Na udruge poslodavaca primjenjuju se ista načela. Uvažavajući primjedbe iz saborske rasprave, u članku 37. Zakona je propisano kako se javna objava godišnjih financijskih izvještaja ne odnosi na sindikate i udruge poslodavaca. To ne znači da su sindikati i udruge poslodavaca izuzeti od obveze sastavljanja i predaje financijskih izvještaja. Oni su i nadalje obvezni sastavljati financijske izvještaje i dostavljati ih Ministarstvu financija, odnosno Financijskoj agenciji, ali se ti izvještaji javno ne objavljuju.

## 7. Obveza revizije i javna objava izvješća o obavljenoj reviziji

Uz sve gore rečeno, načelo javnosti i transparentnosti očituje se i kroz obvezu objave revizorskog izvješća o obavljenoj reviziji godišnjih financijskih izvještaja (za neprofitne organizacije s ukupnim prihodom iznad 10 milijuna kuna), odnosno o uvidu u financijske izvještaje za prethodnu godinu (za neprofitne organizacije s ukupnim prihodom iznad 3 milijuna kuna). Javna rasprava je ukazala na nedostatnu upoznatost javnosti s postupkom „Uvida (Review)“ u financijske izvještaje. Budući je revizija financijskih izvještaja administrativno zahtjevan postupak koji je zbog toga i prilično skup (ako se radi kako treba), u državama Europske unije odnedavno se popularizira postupak Uvida za manje subjekte za koje nacionalna zakonodavstva ipak žele da su pod kontrolom, a za koje, s obzirom na cijenu, nije optimalno da se radi revizija. S tog temelja je 2013. godine značajno unaprijeđen standard 2400 koji regulira Uvid. Uvid (Review) je postupak kojem je cilj da se stekne ograničeno uvjerenje da su financijski izvještaji (kao cjelina) bez značajnih pogrešnih prikazivanja.

Od ukupno 26.362 neprofitne organizacije upisane u Registar neprofitnih organizacija, a na temelju podataka iz baze godišnjih financijskih izvještaja neprofitnih organizacija koju vodi Ministarstvo financija, u 2013. godini 126 neprofitnih organizacija je ostvarilo ukupne prihode iznad 10 milijuna kuna, dok ih je 286 ostvarilo ukupne prihode od 3 do 10 milijuna kuna. Procijenjeni trošak revizije za neprofitne organizacije iznad 10 milijuna kuna iznosi 60.000,00 kuna bez PDV-a, a procijenjeni troškovi uvida u financijske izvještaje za neprofitne organizacije od 3 do 10 milijuna kuna iznosi 30.000,00 kuna bez PDV-a. Cijene revizije i uvida ovise o visini imovine, visini prihoda, broju transakcija, djelatnosti, riziku, kvaliteti računovodstva i slično. Dio neprofitnih organizacija, posebice onih iznad 10 milijuna kuna i do sada je revidirao godišnje financijske izvještaje putem ovlaštenih revizora.

Neprofitne organizacije dužne su do 30. lipnja tekuće godine objaviti na svojim mrežnim stranicama revizorsko izvješće o obavljenoj reviziji godišnjih financijskih izvještaja, odnosno o uvidu u financijske izvještaje za prethodnu godinu. Prvi godišnji financijski izvještaji koji se daju na uvid, odnosno revidiraju putem ovlaštenog revizora ovisit će se na 2015. godinu.

Sindikati i udruge poslodavaca izuzimaju se od obveze objave revizorskog izvješća o obavljenoj reviziji godišnjih financijskih izvještaja, odnosno o uvidu u financijske izvještaje za prethodnu godinu, ali mogu dostaviti revizorsko izvješće o obavljenoj reviziji godišnjih financijskih izvještaja, odnosno o uvidu u financijske izvještaje za prethodnu godinu zainteresiranim stranama ako se time ne narušava njihovo slobodno i neovisno djelovanje.

Dakle, sindikati i udruge poslodavaca koji su u financijskim izvještajima iskazali ukupan prihod od tri do uključivo deset milijuna kuna podliježu revizijskom uvidu koji se obavlja sukladno revizijskim propisima, a oni iznad deset milijuna kuna podliježu reviziji koja se obavlja sukladno revizijskim propisima. Jedina razlika u odnosu na druge neprofitne organizacije jest da se njihova revizorska izvješća i uvidi u financijske izvještaje za prethodnu godinu javno ne objavljuju. Stoga su sindikati i udruge poslodavaca dužni revizorska izvješća, odnosno uvide u financijske izvještaje dostaviti Ministarstvu financija do 30. lipnja tekuće godine.

## 8. Gospodarska djelatnost

Zakon o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija ne utvrđuje poreze obveznike. Utvrđivanje porezne obveze ostaje i nadalje u nadležnosti Porezne uprave, a temeljem odredbi Zakona o porezu na dobit.

Uzimajući u obzir općekorisnu svrhu za društvenu zajednicu i potrebu razvoja civilnog društva, Zakon o porezu na dobit propisuje da pravne osoba kao što su udruge, umjetničke udruge, dobrovoljna vatrogasna društva, zajednice tehničke kulture, turističke zajednice, vjerske zajednice, sindikati, komore, sportski klubovi, sportska društva i savezi, zaklade i fundacije nisu obveznici poreza na dobit. Zakon o porezu na dobit također pretpostavlja da navedene osobe ostvaruju određene prihode, a zbog svoje općekorisne svrhe su oslobođeni plaćanja poreza na dobit sve dok obavljaju onu djelatnost za koji su temeljno oslobođeni plaćanja porez na dobit.

Na žalost, česta je pojava u posljednjih nekoliko godina da se udruge i športski klubovi osnivaju ne radi ostvarivanja društveno korisnog interesa, već prvenstveno radi obavljanja djelatnosti na tržištu i u tržišnim uvjetima koje se smatraju prvenstveno poduzetničkim, bez obzira na statutom utvrđene djelatnosti. S druge strane, i neprofitne organizacije koje djeluju za opće dobro, često obavljaju i druge djelatnosti koje se temeljno smatraju oporezivim (ugostiteljstvo, najam prostora, prodaja proizvoda, pružanje usluga...). Zakonom o porezu na dobit propisano je, još od samih početaka, da ako osobe koje načelno nisu obveznici poreza na dobit obavljaju gospodarstvenu djelatnost, pri čemu bi neoporezivanje te djelatnosti dovelo do stjecanja neopravdanih povlastica na tržištu, Porezna uprava će na vlastitu inicijativu ili na prijedlog drugih poreznih obveznika ili druge zainteresirane osobe, rješenjem utvrditi da su navedene osobe obveznici poreza na dobit za tu djelatnost.



### ističemo...

Dakle, poreznim zakonom ne razmatra se primarno na koji način neprofitna organizacija koristi višak prihoda nad rashodima, već uzima u obzir činjenicu da bi neoporezivanje primjerice neprofitne organizacije koja iznajmljuje prostor istu stavilo u povoljniji položaj na tržištu od poduzetnika koji također iznajmljuje prostor, a obveznik je poreza na dobit.

Treba istaknuti da je u odnosu na prvo čitanje Prijedloga zakona, u drugom čitanju brisan članak 33. kojim se propisivao iznos od 230.000,00 kuna prihoda ostvarenih tijekom jedne godine od obavljanja gospodarske djelatnosti kao granica iznad koje je za obavljanje gospodarske djelatnosti potrebno osnovati trgovačko društvo ili drugi oblik udruživanja koji nije neprofitni. Navedeni prijedlog, koji je odbačen, bio je preuzet iz prakse drugih država koje su uvele obvezu osnivanja trgovačkog društva s tim da su iznosi prihoda ostvareni od gospodarske djelatnosti, odnosno limit iznad kojeg je potrebno osnovati trgovačko društvo različiti od države do države. Tako je primjerice limit u Francuskoj Republici – 60.000 EUR-a, Saveznoj Republici Njemačkoj – 30.000 EUR-a, Republici Češkoj – 11.000 EUR-a, Slovačkoj Republici – 9.000 EUR-a i sl.

Dakle, u dijelu oporezivanja gospodarske djelatnosti neprofitnih organizacija nastavit će se dosadašnja praksa. Porezna uprava je i u prethodnim godinama za jedan broj neprofitnih organizacija koje obavljaju gospodarsku djelatnost rješenjem utvrdila da su obveznici poreza na dobit za tu djelatnost. Pri procjeni gospodarske djelatnosti, Porezna uprava utvrđuje obavlja li se gospodarstvena djelatnost samostalno, trajno i radi ostvarivanja dobiti ili drugih gospodarstveno procjenjivih koristi te dovodi li neoporezivanje te djelatnosti do stjecanja neopravdanih povlastica na tržištu. Navedeno porezno postupanje utvrđeno je odredbama Zakona o porezu na dobit koji i nadalje ostaje zakonski akt temeljem kojeg se utvrđuju obveznici i obveza poreza na dobit. Neprofitne organizacije kojima se rješenjem utvrdi da su obveznici poreza na dobit za gospodarsku djelatnost, za potrebe utvrđivanja porezne obveze vode odvojene porezne i knjigovodstvene evidencije za gospodarsku djelatnost, a za cjelokupno poslovanje (koje uključuje i gospodarsku djelatnost) neprofitno računovodstvo.

## 9. Prekršajne odredbe i nadzor nad financijskim poslovanjem

Uredbom nisu mogle izravno biti propisane prekršajne i kaznene odredbe što je svakako utjecalo na činjenicu da jedan dio neprofitnih organizacija nije primjerice sastavljao financijske izvještaje (a imao je obvezu), odnosno predavao ih u utvrđenim rokovima. Veliki broj neprofitnih organizacija nije bio niti upisan u Registar neprofitnih organizacija. Od trenutka javne objave teza Prijedloga zakona i kasnije samog teksta u kojem su utvrđene prekršajne i kaznene odredbe, broj neprofitnih organizacija upisanih u Registar znatno se povećao, a broj predanih financijskih izvještaja za 2013. godinu veći je za 10% od broja predanih financijskih izvještaja u 2012. godini.

S obzirom da je dosadašnja praksa u provođenju Uredbe ukazala na potrebu njihova uvođenja, novim zakonskim rješenjima sustavno se uredilo pitanje prekršaja i kazni, poglavito u slučajevima ako neprofitna organizacija sukladno odredbama ovoga Zakona:

- ne provodi samoprocjenu funkcioniranja sustava financijskog upravljanja i kontrola;
- ne izrađuje i/ili ne usvaja financijske planove,
- ne dostavi izvještaj o potrošnji proračunskih sredstava nadležnom tijelu državne uprave, odnosno jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- ne vodi poslovne knjige i ne sastavlja knjigovodstvene isprave i financijske izvještaje na hrvatskom jeziku i u valutnoj jedinici koja se primjenjuje u Republici Hrvatskoj,
- ne vodi poslovne knjige dvojnog knjigovodstva,
- ne unosi podatke u glavnu knjigu po unaprijed pripremljenom računskom planu,



- ne vodi poslovne knjige na način da se osiguraju ispravnost i kontrola unesenih podataka, i/ili čuvanje i mogućnost korištenja podataka, i/ili dobivanje uvida u promet i stanja na računima glavne knjige te vremenski slijed obavljenog unosa poslovnih događaja,
- vodi poslovne knjige za godinu koja nije jednaka kalendarskoj godini,
- ne otvori poslovne knjige,
- ne zaključi poslovne knjige,
- ne zaštititi poslovne knjige koje se vode na elektroničkom mediju,
- ne čuva dnevnik, glavnu knjigu i pomoćne knjige,
- ne čuva knjigu primitaka i izdataka, knjigu blagajne, knjigu ulaznih računa, knjigu izlaznih računa i popis dugotrajne nefinancijske imovine,
- ne čuva knjigovodstvene isprave,
- ne popiše imovinu i obveze,
- imovinu i obveze ne iskazuje po računovodstvenom načelu nastanka događaja,
- prihode i rashode ne priznaje uz primjenu računovodstvenog načela nastanka događaja,
- ne sastavlja i ne podnosi financijske izvještaje,
- ne objavi na svojim mrežnim stranicama revizorsko izvješće o obavljenoj reviziji godišnjih financijskih izvještaja, odnosno o uvidu u financijske izvještaje za prethodnu godinu,
- ne upiše se u Registar neprofitnih organizacija,
- ne izvjesti o promjeni podataka unesenih u Registar neprofitnih organizacija,
- ne omogući nadzor ovlaštenoj osobi i
- ne otkloni utvrđene nepravilnosti i ne obavijesti Ministarstvo financija o učinjenom.

Saborska je rasprava nakon prvog čitanja Prijedloga zakona ukazala na neprimjereno visoke novčane kazne za prekršaje te na potrebu da se iste usklade s financijskim mogućnostima neprofitnih organizacija. Stoga su Zakonom propisane različite novčane kazne za neprofitne organizacije koje vode jednostavno od onih koji vode dvojno knjigovodstvo. Novčanom kaznom u iznosu od 5.000,00 kuna do 20.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj zakonski zastupnik neprofitne organizacije koja vodi dvojno knjigovodstvo, a novčanom kaznom u iznosu od 1.000,00 kuna do 10.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj zakonski zastupnik neprofitne organizacije koja vodi jednostavno knjigovodstvo.

Uz spomenute kazne za neprofitne organizacije, uvode se i kazne za čelnike tijela državne uprave, odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ako odobre isplatu neprofitnoj organizaciji koja nije upisana u Registar neprofitnih organizacija i to u iznosu od 10.000,00 kuna do 50.000,00 kuna.

Nadalje, Zakonom se ovlašćuje Ministarstvo financija obavljati nadzor neprofitnih organizacija u dijelu financijskog poslovanja, računovodstvenih poslova i predaje financijskih izvještaja. Novost je da financijski nadzor obuhvaća nadzor nad zakonitim pribavljanjem financijskih sredstava iz javnih, ali i drugih izvora, upravljanjem financijskim sredstvima te utvrđivanjem koriste li se sredstva za ostvarivanje ciljeva zbog kojih je osnovana neprofitna organizacija. Ovdje nije riječ o poreznom nadzoru, već o nadzoru koji će provoditi Sektor za financijski i proračunski nadzor. Ovaj Sektor nije dio Porezne uprave, već Uprave za financijsko upravljanje, unutarnju reviziju i nadzor Ministarstva financija, a do sada je prvenstveno obavljao inspekcijski nadzor zakonitosti, svrhovitosti i pravodobnosti korištenja proračunskih sredstava kod središnjih tijela državne uprave,

ustanova i drugih proračunskih korisnika državnog proračuna, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i proračunski nadzor kod izvanproračunskih fondova, trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u kojima država ima odlučujući utjecaj na upravljanje te kod pravnih i fizičkih osoba koje primaju sredstva iz proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika. Sada će taj nadzor biti proširen i na neprofitne organizacije koje ne ostvaruju sredstva iz državnog proračuna ili proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

## Ne zaboravite:

- **Neprofitna organizacija koja ostvaruje sredstva iz javnih izvora, uključujući i sredstva državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dužna je nadležnom tijelu dostaviti izvještaj o potrošnji proračunskih sredstava.**
- **Neprofitna organizacija koja vodi jednostavno knjigovodstvo obvezna je voditi sljedeće knjige: knjigu blagajne, knjigu primitaka i izdataka, knjiga ulaznih računa, knjiga izlaznih računa i popis dugotrajne nefinancijske imovine.**
- **Novina je da će neprofitne organizacije koje vode jednostavno knjigovodstvo morati predavati godišnji financijski izvještaj o primicima i izdacima.**
- **Zakonom je propisano da neprofitna organizacija koja je imala u prethodnoj godini ukupne prihode veće od 3 milijuna kuna, obveznik je revizije godišnjih financijskih izvještaja.**
- **Novina je da će se godišnji financijski izvještaji neprofitnih organizacija javno objavljivati putem Registra neprofitnih organizacija.**
- **Neprofitna organizacija koja tijekom poslovne godine nije imala poslovnih događaja, niti u poslovnim knjigama ima podatke o imovini i obvezama, dužna je u roku propisanom za predaju godišnjih financijskih izvještaja Ministarstvu financija dostaviti izjavu o neaktivnosti za prethodnu poslovnu godinu.**
- **Neprofitna organizacija koja je osnovana do 31.12.2014., a koja nije upisana u Registar neprofitnih organizacija, dužna je do 31. ožujka 2015. dostaviti Ministarstvu financija prijavu za upis u Registar neprofitnih organizacija.**
- **Novim Zakonom uvedene su novčane kazne za čitav niz prekršaja vezano uz financijsko poslovanje i računovodstvo neprofitnih organizacija. Visina novčane kazne ovisi o tome vodi li neprofitna organizacija dvojno ili jednostavno knjigovodstvo.**