



**REPUBLIKA HRVATSKA**  
Ministarstvo financija

---

**Objedinjeno godišnje izvješće**  
o sustavu unutarnjih financijskih  
kontrola u javnom sektoru  
Republike Hrvatske  
za 2010.

---

Zagreb, lipanj 2011.

## SADRŽAJ

<b>1. SAŽETAK.....</b>	<b>3</b>
<b>2. UVOD.....</b>	<b>5</b>
2.1. Svrha i cilj.....	5
2.2. Pravna osnova i način sastavljanja izvješća.....	5
2.2.1. Obveznici sastavljanja i dostave godišnjeg izvješća o sustavu unutarnjih financijskih kontrola.....	6
<b>3. SUSTAV UNUTARNJIH FINANCIJSKIH KONTROLA.....</b>	<b>7</b>
3.1. <b>Financijsko upravljanje i kontrole.....</b>	<b>8</b>
3.1.1. Smjer razvoja financijskog upravljanja i kontrole - ciljano stanje.....	8
3.1.2. Sadašnje stanje u razvoju financijskog upravljanja i kontrole.....	9
3.1.3. Izobrazba provedena u području financijskog upravljanja i kontrole.....	22
3.1.4. Mjere za daljnji razvoj financijskog upravljanja i kontrole.....	23
3.2. <b>Unutarnja revizija.....</b>	<b>25</b>
3.2.1. Uspostavljanje unutarnje revizije kod korisnika proračuna.....	25
3.2.2. Kapaciteti unutarnjih revizora.....	29
3.2.3. Izobrazba provedena u području unutarnje revizije.....	32
3.2.3.1. Osnovna izobrazba.....	32
3.2.3.2. Dodatna izobrazba.....	33
3.2.4. Rezultati provedenih revizija u 2010. godini.....	34
3.2.5. Planiranje unutarnje revizije.....	37
3.2.6. Budući pravci razvoja unutarnje revizije.....	38
3.3. <b>Središnja harmonizacijska jedinica.....</b>	<b>38</b>
3.3.1. Aktivnosti Središnje harmonizacijske jedinice realizirane u 2010. godini.....	38
3.3.2. Aktivnosti Središnje harmonizacijske jedinice planirane u 2011. godini.....	44
<b>4. VIJEĆE ZA UNUTARNJU FINANCIJSKU KONTROLU U JAVNOM SEKTORU.....</b>	<b>45</b>
<b>5. ZAKLJUČAK.....</b>	<b>46</b>
<b><i>DODACI.....</i></b>	<b>48</b>

Dodatak broj 1.: Pregled rezultata analize financijskog upravljanja i kontrole po pojedinim komponentama – Korisnici proračuna državne i lokalne razine

Dodatak broj 2.: Pregled podataka o normativnom uređenju unutarnje revizije i unutarnjim revizorima za 2010. godinu - Korisnici proračuna državne razine

Dodatak broj 3.: Pregled podataka o normativnom uređenju unutarnje revizije i unutarnjim revizorima za 2010. godinu - Korisnici proračuna lokalne razine

Dodatak broj 4.: Pregled podataka o dostavljenim poveljama unutarnjih revizora, strateškim i godišnjim planovima unutarnje revizije - Korisnici proračuna državne razine

Dodatak broj 5.: Pregled podataka o dostavljenim poveljama unutarnjih revizora, strateškim i godišnjim planovima unutarnje revizije - Korisnici proračuna lokalne razine

## 1. SAŽETAK

Sukladno odredbama članka 35. Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru<sup>1</sup>, Uprava za harmonizaciju unutarnje revizije i financijske kontrole Ministarstva financija (dalje u tekstu: Središnja harmonizacijska jedinica) izradila je Objedinjeno godišnje izvješće o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za 2010. godinu (dalje u tekstu: Objedinjeno godišnje izvješće), na temelju pojedinačnih godišnjih izvješća korisnika proračuna o aktivnostima vezanima uz sustav financijskog upravljanja i kontrola te unutarnje revizije.

Objedinjeno godišnje izvješće ujedno sadrži izvješće o radu Središnje harmonizacijske jedinice za 2010. godinu.

Napori koje je posljednjih godina Republika Hrvatska intenzivno poduzimala na području sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, u srpnju 2010. godine rezultirali su privremenim zatvaranjem Poglavlja 32 - Financijski nadzor. Pokazatelj je to da su:

- ispunjena mjerila odnosno uspješno realizirane aktivnosti na stvaranju preduvjeta za uspostavu i razvoj sustava unutarnjih financijskih kontrola (usvojena zakonska i podzakonska regulativa, stvoreni organizacijski i administrativni kapaciteti te implementiran sustav kod korisnika proračuna)
- postavljeni jasni ciljevi daljnjeg razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola (definirani Strategijom razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za razdoblje 2009.-2011.).

Premda je poglavlje privremeno zatvoreno i dalje su nastavljene aktivnosti redovitog izvješćivanja Europske komisije o provođenju aktivnosti vezanih uz sustav unutarnjih financijskih kontrola.

Danas kada su stvoreni svi preduvjeti za razvoj sustava unutarnjih financijskih kontrola, namjera je sustav u cijelosti integrirati u procese upravljanja u javnom sektoru. To zahtijeva harmoniziran i koordiniran pristup razvoju ovog sustava s razvojem u proračunskom sustavu i reformama koje se provode u području javne uprave.

Tijekom 2010. godine poduzimane su intenzivne aktivnosti upravo na stvaranju takvih poveznica, što je zahtijevalo aktivnu suradnju Središnje harmonizacijske jedinice s Državnom riznicom, Ministarstvom uprave, Državnim uredom za reviziju i institucijama zaduženim za upravljanje i provedbu pretprijetnih fondova EU.

Rezultat tog koordiniranog pristupa vidljiv je kroz stvaranje regulatornih osnova za koordinirani razvoj. Tako je Zakon o fiskalnoj odgovornosti<sup>2</sup> povezao odredbe Zakona o proračunu<sup>3</sup> i Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru i naglasio važnost sustava financijskog upravljanja i kontrola te unutarnje revizije u kontekstu fiskalne odgovornosti proračunskih korisnika.

Stvaranje organizacijskih pretpostavki za razvoj financijskog upravljanja i kontrola vidljivo je kroz Uredbu o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave<sup>4</sup>, što se posebno odnosi na organizacijski status ustrojstvenih jedinica za financije, na povezivanje godišnjih planova rada ustrojstvenih jedinica sa strateškim planom institucije sukladno Zakonu o proračunu te obvezu definiranja ciljeva i rizika u godišnjim planovima rada.

---

<sup>1</sup> Narodne novine br. 141/06

<sup>2</sup> Narodne novine br. 139/10

<sup>3</sup> Narodne novine br. 87/08

<sup>4</sup> Narodne novine br. 29/11

Pozicioniranje radnih mjesta unutarnje revizije u okviru klasifikacije radnih mjesta na lokalnoj razini uređeno je Uredbom o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>5</sup>.

Također, s obzirom da razvoj sustava unutarnjih financijskih kontrola zahtijeva i koordiniran pristup međusobno povezanih institucija u javnom sektoru, prvenstveno, ministarstava te agencija i zavoda u njihovu sastavu (proces strateškog planiranja, način koordinacije aktivnosti za izradu i realizaciju financijskih planova, sustav izvješćivanja), isto je ugrađeno u Prijedlog jedinstvenih kriterija za ustrojavanje agencija, zavoda i drugih regulatornih tijela koji je Vlada Republike Hrvatske usvojila na sjednici održanoj 14. listopada 2010. godine.

Uz prethodno navedene aktivnosti, 2010. godinu obilježila je provedba detaljnih analiza sustava unutarnjih financijskih kontrola. Proračunski korisnici aktivno su sudjelovali u analizi vlastitih sustava upravljanja i predlaganju mjera za njihovo poboljšanje, što je rezultiralo mjerama koje su ugrađene u Akcijski plan za razvoj financijskog upravljanja i kontrola za ministarstva i izvanproračunske zavode koji je na sjednici održanoj 30. prosinca 2010. godine usvojila Vlada Republike Hrvatske.

Provedene preporuke unutarnje revizije također doprinose jačanju sustava financijskog upravljanja i kontrola. Doprinos rada unutarnje revizije vidljiv je kroz izgradnju konkretnih kontrolnih mehanizama što je kod pojedinih proračunskih korisnika na državnoj i lokalnoj razini rezultiralo:

- izradom internih akata, pravilnika, naputaka, smjernica, uputa
- unaprjeđenjem sustava evidencija, izvješćivanja i informiranja te
- jačanjem prethodnih i naknadnih kontrola.

Navedeno pokazuje aktivnu potporu čelnika korisnika proračuna aktivnostima unutarnje revizije, ali i potrebu za unaprjeđenjem sustava financijskog upravljanja i kontrola.

Značajnu potporu razvoju sustava unutarnjih financijskih kontrola svojim savjetima i preporukama pružilo je Vijeće za unutarnju financijsku kontrolu u javnom sektoru kao i međunarodni stručnjaci u okviru projekata koji su se tijekom godine provodili.

---

<sup>5</sup> Narodne novine br. 74/10

## 2. UVOD

### 2.1. Svrha i cilj

Svrha Objedinjenog godišnjeg izvješća je upoznati Vladu Republike Hrvatske o aktivnostima koje su u 2010. godini provedene na području razvoja sustava unutarnje financijske kontrole, o trenutnom stanju i budućem pravcu razvoja sustava unutarnje financijske kontrole. Također, istim se detaljnije izvješćuje Vladu Republike Hrvatske o praćenju napretka privremeno zatvorenog Poglavlja 32 - Financijski nadzor i njime preuzetih obveza.

### 2.2. Pravna osnova i način sastavljanja izvješća

Obveza Središnje harmonizacijske jedinice o sastavljanju Objedinjenog godišnjega izvješća proizlazi iz članka 35. stavka 2. Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru.

Temelj za izradu godišnjeg izvješća je Naputak za izradu godišnjeg izvješća o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru kojim je osigurana jedinstvena metodologija izrade godišnjeg izvješća o sustavu unutarnjih financijskih kontrola korisnika proračuna.

U 2010. godini Ministarstvo financija pripremlilo je novi Naputak za izradu godišnjeg izvješća o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru<sup>6</sup> od 31. prosinca 2010. godine, u skladu s člankom 35. stavkom 4. Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru. Stupanjem na snagu novog Naputka prestao je vrijediti Naputak za izradu godišnjeg izvješća o sustavu unutarnjih financijskih kontrola od 22. siječnja 2007. godine<sup>7</sup>.

Razlozi izmjene i dopune Naputka proizlaze iz činjenice da je izvješćivanje o sustavu unutarnjih financijskih kontrola bilo potrebno uskladiti s aktualnim razvojem ovog sustava. Naime, Strategijom razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru za razdoblje 2009.-2011. jasno je određeno da razvoj ovog sustava, osobito u dijelu financijskog upravljanja i kontrola, treba biti u potpori razvoja proračunskog sustava.

Najznačajnije izmjene u odnosu na prethodni Naputak, odnose se na način izvješćivanja o sustavu financijskog upravljanja i kontrole (obrazac GI-FUIK), a uključuju sljedeće:

- Detaljnije su razrađena pitanja za samoprocjenu sustava financijskog upravljanja i kontrola (ukupan broj pitanja povećan je s 29 na 65) jer se nastojalo konkretizirati pitanja za samoprocjenu sustava financijskog upravljanja i kontrola, kako bi se omogućilo dobivanje potpunijeg pregleda razvijenosti sustava financijskog upravljanja i kontrola i njegove povezanosti s proračunskim sustavom.
- Novim Naputkom nije predviđeno bodovanje upitnika za samoprocjenu sustava financijskog upravljanja iz razloga što iskustvo prethodnog Naputka ukazuje na dosta visoku razinu subjektivnosti od strane proračunskih korisnika u ocjenjivanju. Analiza novih pitanja i odgovora služit će kao podloga za razvoj prikladnijeg modela bodovanja koji će se neminovno ponovno uvesti kako bi se korisnici proračuna mogli, ovisno o kvaliteti sustava financijskog upravljanja i kontrola objektivno rangirati u usporedbi s drugima, a što će ih ujedno potaknuti da teže kvalitetnijem sustavu financijskog upravljanja i kontrola.

---

<sup>6</sup> Narodne novine br. 3/11

<sup>7</sup> Narodne novine br. 8/07

### **2.2.1. Obveznici sastavljanja i dostave godišnjeg izvješća o sustavu unutarnjih financijskih kontrola**

Sukladno spomenutom Napatku korisnici proračuna su u obvezi sastaviti godišnje izvješće koje sadrži:

1. izvješće o sustavu financijskog upravljanja i kontrola
2. izvješće o obavljenim revizijama i aktivnostima unutarnje revizije

te isto dostaviti Središnjoj harmonizacijskoj jedinici do 31. siječnja tekuće godine za prethodnu godinu.

Obveznici dostave godišnjeg izvješća o sustavu financijskog upravljanja i kontrola su korisnici proračuna u skladu s odredbom članka 16. Pravilnika o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru<sup>8</sup>:

- središnja tijela državne uprave
- izvanproračunski zavodi
- županije
- županijska središta
- Grad Zagreb
- veliki gradovi iznad 35 000 stanovnika.

Prethodno navedeni korisnici proračuna u obvezi su dostaviti godišnja izvješća odnosno obrasce GI-FUIK i GI-UR.

Osim navedenih, izvješće o obavljenim revizijama i aktivnostima unutarnje revizije dostavljaju i svi oni koji su uspostavili unutarnju reviziju (npr. bolnice, sveučilišta, fakulteti i sl.).

Državni ured za reviziju, tijela sudske vlasti, tajne službe i drugi korisnici proračuna koji su izravno odgovorni Hrvatskom saboru, u skladu s odredbama članaka 15. i 31. Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, nisu obveznici dostave godišnjeg izvješća o sustavu financijskog upravljanja i kontrola te godišnjeg izvješća o obavljenim revizijama i aktivnostima unutarnje revizije. Stoga, nisu obuhvaćeni ovim Objedinjenim godišnjim izvješćem, osim u dijelu u kojem se navodi ukupan broj institucija koje su normativno uspostavile unutarnju reviziju.

Objedinjeno godišnje izvješće obuhvaća podatke iz godišnjih izvješća korisnika proračuna za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2010. godine.

Ukupan broj obveznika dostave Godišnjeg izvješća o sustavu financijskog upravljanja i kontrola je 75 obveznika.

Godišnja izvješća o sustavu financijskog upravljanja i kontrola dostavilo je 75 korisnika od kojih se 30 odnosi na korisnike državnog proračuna, uključujući izvanproračunske zavode odnosno fondove, a 45 na korisnike proračuna lokalne razine.

Središnja harmonizacijska jedinica nije zaprimila Godišnje izvješće o sustavu unutarnjih financijskih kontrola za 2010. od Državnog zavoda za radiološku i nuklearnu sigurnost. Temeljem Zakona o radiološkoj i nuklearnoj sigurnosti<sup>9</sup>, Državni zavod za zaštitu od zračenja i Državni zavod za nuklearnu sigurnost su u 2010. godini spojeni u Državni zavod za radiološku i nuklearnu sigurnost.

---

<sup>8</sup> Narodne novine br. 35/08

<sup>9</sup> Narodne novine br. 28/10

Ukupan broj obveznika dostave Godišnjeg izvješća o obavljenim revizijama i aktivnostima unutarnje revizije je 238 obveznika.

Godišnja izvješća o obavljenim revizijama i aktivnostima unutarnje revizije za 2010. godinu je dostavilo 117 korisnika, od kojih se 58 odnosi na korisnike državnog proračuna, uključujući izvanproračunske zavode odnosno fondove, a 59 na korisnike proračuna lokalne razine.

### 3. SUSTAV UNUTARNJIH FINACIJSKIH KONTROLA

Sustav unutarnjih financijskih kontrola u praksi se provodi kroz tri temeljna elementa:

- 1) financijsko upravljanje i kontrole
- 2) funkcionalno neovisna unutarnja revizija
- 3) Središnja harmonizacijska jedinica, organizacijska cjelina u sastavu Ministarstva financija koja je zadužena za koordinaciju aktivnosti na uspostavi i razvoju sustava unutarnjih financijskih kontrola za javni sektor.

Financijsko upravljanje i kontrole sveobuhvatan je sustav unutarnjih kontrola koje uspostavljaju i za koje su odgovorni čelnici korisnika proračuna, a kojim se upravljajući rizicima, osigurava razumna sigurnost da će se u ostvarivanju ciljeva, proračunska i druga sredstva koristiti pravilno, ekonomično, učinkovito i djelotvorno.

Financijsko upravljanje i kontrola obuhvaća sve poslovne transakcije, a posebno one vezano uz:

- prihode/primitke
- rashode/izdatke
- natječajne procedure i ugovaranje
- imovinu i obveze
- povrate pogrešno uplaćenih iznosa.

Svrha uvođenja financijskog upravljanja i kontrola jest poboljšanje financijskog upravljanja i odlučivanja radi postizanja općih ciljeva, kao što su:

- obavljanje poslovanja na pravilan, etičan, ekonomičan, učinkovit i djelotvoran način
- usklađenost poslovanja sa zakonima, propisima, politikama, planovima i postupcima
- zaštita imovine i drugih resursa od gubitaka uzrokovanih lošim upravljanjem, neopravdanim trošenjem i korištenjem te od nepravilnosti i prijevара
- jačanje odgovornosti za uspješno ostvarenje zadaća
- pravodobno financijsko izvješćivanje i praćenje rezultata poslovanja.

Temeljna obilježja kvalitetnih sustava financijskog upravljanja i kontrola uključuju sljedeće:

- upravljanje po načelu "vrijednost za novac", što znači da je u pružanju usluga građanima i u drugim aktivnostima kojima se institucije bave potrebno zadovoljiti standarde kvalitete i rokove koje javnost očekuje i pri tome potrošiti što je moguće manje proračunskih sredstava
- upravljačku odgovornost na svim razinama upravljanja, što znači uspostavljanje jasnih linija ovlasti i odgovornosti na svim razinama upravljanja
- sustavni pristup i pogled na kontrole, što znači da se financijsko upravljanje i kontrola provodi kroz pet komponenti<sup>10</sup> koje uključuju:
  - a) kontrolno okruženje (osobni i profesionalni integritet te etičke vrijednosti zaposlenika, rukovođenje i stil upravljanja, planski pristup poslovanju, organizacijska struktura, podjela ovlasti i odgovornosti)

---

<sup>10</sup> Komponente su utvrđene u skladu s INTOSAI smjernicama za standarde unutarnje kontrole za javni sektor, a temelje se na COSO modelu (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission)

- b) upravljanje rizicima (utvrđivanje, vrednovanje i rangiranje rizika uzimajući u obzir ciljeve korisnika proračuna te poduzimanje potrebnih radnji, izrada strategije upravljanja rizicima)
- c) kontrolne aktivnosti (pravila, procedure, podjela ovlasti i odgovornosti, razdvajanje dužnosti, sustav dvostrukog potpisa i sl.)
- d) informacije i komunikacije (odgovarajuća, pouzdana i pravovremena komunikacija u cilju osiguranja informacija za donošenje odgovarajućih odluka, kvalitetni računovodstveni sustavi)
- e) praćenje i procjena sustava (putem stalnog praćenja, samoprocjene i unutarnje revizije).

Unutarnja revizija sastavni je dio sustava unutarnjih financijskih kontrola, u funkciji:

- praćenja i procjene adekvatnosti, učinkovitosti i djelotvornosti uspostavljenih sustava upravljanja i kontrola
- pravovremenog ukazivanja na slabosti i poteškoće koje mogu nastati
- davanje preporuka za poboljšanje poslovanja.

Premda dio sustava unutarnjih financijskih kontrola, unutarnja revizija funkcionalno je neovisna:

- organizacijski se ustrojava na najvišoj razini
- izravno odgovorna čelniku institucije
- neovisna i objektivna u procjeni sustava upravljanja i kontrola i davanju mišljenja o njihovoj prikladnosti i djelotvornosti.

Središnja harmonizacijska jedinica nadležna je za koordinaciju razvoja metodologije i standarda rada financijskog upravljanja i kontrola te unutarnje revizije, organiziranje izobrazbe te provjeru kvalitete sustava unutarnjih financijskih kontrola. Koordinacijska uloga pri tome zahtijeva umrežavanje sa svim sudionicima, odnosno interesnim stranama u razvoju ovog sustava uključujući korisnike proračuna, Državnu riznicu, Državni ured za reviziju, Vijeće za unutarnju financijsku kontrolu u javnom sektoru, institucije uključene u upravljanje i provedbu pretprikladnim fondovima EU i Ministarstvo uprave.

Odgovornost za uspostavu i razvoj sustava unutarnjih financijskih kontrola je na čelnicima korisnika proračuna te predstavlja svojevrsan alat za uspješno upravljanje. To je sredstvo za preuzimanje odgovornosti koju oni imaju temeljem Zakona o proračunu, Zakona o fiskalnoj odgovornosti i drugih zakonskih propisa.

### **3.1. Financijsko upravljanje i kontrole**

#### **3.1.1. Smjer razvoja financijskog upravljanja i kontrole - ciljano stanje**

Strategijom razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za razdoblje 2009.-2011., iz rujna 2009. godine postavljena su tri temeljna cilja daljnjeg razvoja:

- odrediti daljnje pravce razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u cilju njegova doprinosa odgovornijem, transparentnijem i uspješnijem upravljanju javnim sredstvima, neovisno iz kojih izvora potječu
- razvojem sustava unutarnjih financijskih kontrola podržati provedbu proračunskih reformi
- osigurati opću dosljednost u razvoju sustava unutarnjih financijskih kontrola za nacionalna sredstva i za sredstva EU, uvažavajući određene specifičnosti.

Temeljni smjer daljnjeg razvoja financijskog upravljanja i kontrole je da bude u potpori provođenju proračunskih reformi pokrenutih novim Zakonom o proračunu.

Pokrenute proračunske reforme donose nove pristupe u upravljanju proračunskim sredstvima, povezivanjem strateškog i proračunskog planiranja, odnosno povezivanjem ciljeva i proračunskih sredstava kao i razvoj programskog planiranja i orijentaciju, ne samo na ulazne veličine (visinu i vrstu troškova) već i na postignute rezultate.

Navedeno ukazuje na potrebu osnaživanja financijskog upravljanja i kontrola, i to osobito u procesima koji su ključni za kvalitetno upravljanje proračunskim sredstvima, a uključuju planiranje, programiranje, izradu financijskog plana, realizaciju financijskog plana, proces ugovaranja i nabave, praćenje realizacije financijskog plana te sustave internog izvješćivanja.

Tijekom 2010. godine Središnja harmonizacijska jedinica usmjerila je svoje aktivnosti na koordinaciju aktivnosti vezanih za provedbu ciljeva i mjera sadržanih u Akcijskom planu uz Strategiju razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za razdoblje 2009.-2011. Temeljni ciljevi razvoja financijskog upravljanja i kontrole detaljno su razrađeni i obuhvaćaju:

- daljnji razvoj financijskog upravljanja i kontrola kao sastavnog dijela procesa upravljanja
- jačanje koordinacijske uloge uprava/upravnih tijela za financije u razvoju financijskog upravljanja
- razvoj financijskog upravljanja i kontrole u ključnim procesima (planiranje, programiranje, izrada i realizacija financijskog plana, praćenje realizacije financijskog plana, nabava i ugovaranje)
- upravljanje rizicima kao sastavni dio procesa upravljanja, osobito u fazi planiranja i donošenja odluka
- razvoj računovodstvenih sustava kao podloge kvalitetnih financijsko-informacijskih sustava (upravljačko i troškovno računovodstvo)
- razvoj procjene kvalitete sustava financijskog upravljanja i kontrole
- daljnje jačanje unutarnje revizije u pogledu njene kompetentnosti.

U svrhu provođenja ciljeva i mjera sadržanih u prethodno spomenutom Akcijskom planu Središnja harmonizacijska jedinica nastavit će jačati koordinacijsku ulogu sa svim sudionicima ključnim za razvoj ovoga sustava, što osim proračunskih korisnika na državnoj i lokalnoj razini uključuje suradnju s nositeljima proračunskih reformi kao i reformi u javnoj upravi, Državnim uredom za reviziju i suradnju s institucijama uključenim u upravljanje i provedbu pretprijetnim fondovima EU.

### **3.1.2. Sadašnje stanje u razvoju financijskog upravljanja i kontrole**

Sukladno odredbama Pravilnika o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru ukupno je 75 korisnika proračuna u obvezi godišnje izvješćivati Središnju harmonizacijsku jedinicu o funkcioniranju, djelotvornosti i učinkovitosti financijskog upravljanja i kontrola. Od navedenog ukupnog broja obveznika njih 30 su korisnici proračuna na državnoj, a njih 45 na lokalnoj razini. Na temelju analize godišnjih izvješća korisnika proračuna o aktivnostima vezanima uz uspostavu i razvoj financijskog upravljanja i kontrola, u nastavku iznosimo značajnije podatke klasificirane po pojedinim komponentama financijskog upravljanja i kontrola koji prikazuju trenutno stanje financijskog upravljanja i kontrola na državnoj i lokalnoj razini.

## **I. KONTROLNO OKRUŽENJE**

Kontrolno okruženje temeljna je komponenta sustava financijskog upravljanja i kontrola. Kontrolno okruženje polazi od osobnog i profesionalnog integriteta, odnosno etičkih vrijednosti zaposlenika i njihove kompetentnosti, uzima u obzir načine rukovođenja i stil upravljanja, zahtijeva postojanje planskog pristupa poslovanju (definiranje misije, vizije, utvrđivanje strateških ciljeva i njihovo povezivanje s operativnim ciljevima), uređenu organizacijsku strukturu s jasno postavljenim ovlastima i odgovornostima za realizaciju ciljeva i upravljanje proračunskim sredstvima, uspostavljene linije izvješćivanja (što je učinjeno za uložena proračunska sredstva).

S obzirom na povezanost proračunskih korisnika prve i druge razine, odnosno ministarstva i agencija, centara i sl., te županija i gradova s proračunskim korisnicima u njihovu sastavu (škole, vrtići, ustanove i sl.), kroz kontrolno okruženje razmatra se i na koji način je uspostavljena i ostvarena suradnja između prve i druge razine proračunskih korisnika.

Rezultati analize navode se u nastavku.

### Etika i integritet

U području „etike i integriteta“ razmatrano je, jesu li zaposlenici upoznati s Etičkim kodeksom državnih službenika, odnosno s posebnim kodeksom korisnika proračuna ukoliko postoji, jesu li imenovani Povjerenici za etiku, što je bila obveza sukladno Izmjenama i dopunama Etičkog kodeksa državnih službenika<sup>11</sup> i postoji li praksa izrade dodatnih internih uputa/smjernica o standardima ponašanja zaposlenika kao i praksa detaljnijeg uređenja situacije potencijalnih sukoba interesa.

Tablica br. 1.: Rezultati iz područja etike i integriteta

Etika i integritet	DRŽAVNA RAZINA uk. 30 korisnika		LOKALNA RAZINA uk. 45 korisnika	
	broj	%	broj	%
	Upoznatost zaposlenika s Etičkim kodeksom državnih službenika, odnosno s posebnim kodeksom Korisnika proračuna	29	97	19
Imenovan Povjerenik za etiku	27	90	0	0
Postoje dodatne interne upute o standardima ponašanja zaposlenika	11	37	14	31
Postoje jasna pravila (interni akti) kojima se definiraju situacije potencijalnih sukoba interesa i način postupanja	7	23	8	18

Rezultati analize za državnu razinu ukazuju na visok postotak (97%) informiranosti zaposlenika o Etičkom kodeksu državnih službenika, što je ostvareno stavljanjem kodeksa na web stranice, intranet stranice i sl. kao i visok postotak imenovanja Povjerenika za etiku (90%), što je bila obveza sukladno Izmjenama i dopunama Etičkog kodeksa državnih službenika. Također postoji i praksa da se izrađuju i dodatne upute, odnosno smjernice o standardima ponašanja, što je primjerice slučaj za određena specifična zanimanja kao npr. u slučaju policije, carine gdje se još detaljnije uređuju etička pitanja.

Rezultati pokazuju da je manje prisutna praksa detaljnijeg uređivanja situacija potencijalnih sukoba interesa i način postupanja u takvim slučajevima. Tako je svega 23% proračunskih korisnika državne razine navelo da je detaljnije uredilo to pitanje.

<sup>11</sup> Narodne novine, br. 134/08

Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>12</sup> ne propisuje obvezu donošenja etičkog kodeksa na način kako je to uređeno Zakonom o državnim službenicima.<sup>13</sup> Međutim pitanja iz područja etike i integriteta uređuju se kroz Etičke kodekse službenika i namještenika u pojedinim županijama, odnosno Etički kodeks službenika i namještenika upravnih tijela grada. Povjerenici za etiku na lokalnoj razini nisu imenovani, jer to nije propisano kao obveza.

## Rukovođenje i stil upravljanja

Razmatrana je redovitost održavanja sastanaka najviše razine rukovodstva uključujući kolegij ministra, župana ili gradonačelnika, zastupljenost tema o kojima se raspravlja na takvim sastancima vezano za područje financijskog upravljanja i kontrola (teme vezane uz strateške ciljeve, realizaciju programa/projekata i postignutih rezultata, ključni rizici u poslovanju te realizaciji financijskog plana/proračuna). Također je razmatrano u kolikoj mjeri na sastancima najviše razine rukovodstva sudjeluju i čelnici proračunskih korisnika druge razine.

Tablica br. 2.: Rezultati iz područja rukovođenja i stila upravljanja

Rukovođenje i stil upravljanja	DRŽAVNA RAZINA uk. 30 korisnika		LOKALNA RAZINA uk. 45 korisnika	
	broj	%	broj	%
Održavanje redovitih sastanaka najviše razine rukovodstva (kolegij ministra, župana, gradonačelnika)	29	97	40	89
Na sastancima najviše razine rukovodstva raspravlja se o:				
a) strateškim ciljevima	28	93	35	78
b) realizaciji programa/projekata te postignutim rezultatima	27	90	42	93
c) ključnim rizicima u poslovanju	26	87	28	62
d) realizaciji financijskog plana/proračuna	29	97	40	89
Na sastancima najviše razine rukovodstva sudjeluju i čelnici proračunskih korisnika druge razine (razine glava u sastavu razdjela)	7	23	25	56

Rezultati analize ukazuju da se sastanci najviše razine rukovodstva (kolegij ministra, župana, gradonačelnika) redovito održavaju u velikom broju proračunskih korisnika, na državnoj razini 97%, a na lokalnoj razini 89%. Na kolegijima rukovodstva na državnoj razini najviše se raspravljalo o realizaciji financijskog plana (97%) i strateškim ciljevima (93%), a zatim o realizaciji programa/projekata i realizaciji postignutih rezultata (90%) te o rizicima u poslovanju (87%). Za razliku od državne razine, na sastancima najviše upravljačke razine na lokalnoj razini (kolegij župana, gradonačelnika) najviše se raspravljalo o realizaciji programa/projekata i postignutim rezultatima (93%), a zatim o realizaciji financijskog plana/proračuna (89%), strateškim ciljevima (78%) i rizicima (62%).

Rezultati analize ukazuju da kod manjeg broja proračunskih korisnika na sastancima najviše razine rukovodstva sudjeluju i čelnici proračunskih korisnika druge razine, na državnoj razini kod svega 23% proračunskih korisnika dok je kod lokalne razine postotak veći (56%), što ukazuje da lokalna razina ima jaču suradnju sa svojim korisnicima druge razine.

## Planski pristup poslovanju (misija, vizija, ciljevi)

Razmatrano je u kolikoj mjeri razvijen planski pristup poslovanju, odnosno u kolikoj mjeri proračunski korisnici utvrđuju misiju, viziju, definiraju strateške ciljeve, ciljeve programa, projekata, utvrđuju pokazatelje uspješnosti, izrađuju godišnje planove rada i povezuju li ih sa

<sup>12</sup> Narodne novine br. 86/08

<sup>13</sup> Narodne novine br. 92/05

strateškim planovima, uolikoj mjeri su u planskim dokumentima sadržani podaci o potrebnim financijskim sredstvima, te koliko su u izradi strateških planova uključeni i proračunski korisnici druge razine.

Tablica br. 3.: Rezultati iz područja planskog pristupa poslovanju

Planski pristup poslovanju (misija, vizija, ciljevi)				
	DRŽAVNA RAZINA uk. 30 korisnika		LOKALNA RAZINA uk. 45 korisnika	
	broj	%	broj	%
Utvrđena misija i vizija	30	100	37	82
Utvrđeni strateški ciljevi	29	97	40	89
Utvrđeni programi	29	97	43	96
Utvrđeni ciljevi programa	29	97	38	84
Ciljevi programa povezani sa strateškim ciljevima	27	90	33	73
Usvojeni godišnji planovi rada	20	67	31	69
U godišnjem planu rada definirani su ciljevi koje svaka ustrojstvena jedinica treba realizirati	16	53	28	62
Ciljevi iz godišnjih planova rada povezani i usklađeni sa strateškim ciljevima i ciljevima programa	16	63	25	56
U planskim dokumentima u kojima su navedeni podaci o ciljevima, sadržani i podaci o procijenjenim financijskim sredstvima	18	60	35	78
Utvrđeni pokazatelji uspješnosti kroz koje se prati realizacija utvrđenih ciljeva	24	80	11	24
U izradu strateških dokumenata uključeni i proračunski korisnici druge razine	8	27	33	73

Rezultati ukazuju da proračunski korisnici na državnoj razini, gotovo svi, imaju utvrđenu misiju i viziju, definirane strateške ciljeve i utvrđene ciljeve programa koje povezuju sa strateškim ciljevima. To je rezultat primjene odredbi Zakona o proračunu koji obvezuje ministarstva i druga državna tijela na razini organizacijske klasifikacije na izradu Strateških planova i povezivanje strateških ciljeva s ciljevima programa. Na lokalnoj razini postoci su nešto manji, međutim ovdje je potrebno naglasiti da je Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske<sup>14</sup> nametnuo potrebu izrade županijskih razvojnih strategija te su županije tijekom 2010. godine započele s izradom takvih dokumenata. Na lokalnoj razini u manjoj je mjeri u odnosu na državnu razinu ostvarena povezanost ciljeva programa sa strateškim ciljevima.

Godišnje planove rada na državnoj razini navodi da izrađuje 67%, a na lokalnoj razini 69% proračunskih korisnika. Premda je obveza izrade godišnjih planova rada za državnu razinu propisana Uredbom o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave<sup>15</sup> podaci ukazuju da to nije praksa kod svih proračunskih korisnika. Navedena Uredba je bila na snazi u 2010. godini i nije obvezivala tijela državne uprave na definiranje ciljeva u godišnjim planovima rada. Tek polovica proračunskih korisnika na državnoj razini je navela da definira ciljeve u godišnjim planovima rada, dok je na lokalnoj razini taj postotak nešto veći (62%). Proizlazi da je tek kod polovice proračunskih korisnika ostvarena povezanost između ciljeva iz godišnjih planova rada sa strateškim ciljevima i ciljevima programa.

Nova Uredba o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave koja je stupila na snagu u ožujku 2011. godine obvezuje da godišnji planovi rada sadrže i podatke o ciljevima koji se planiraju ostvariti, a koji su vezani uz opće i posebne ciljeve sadržane u strateškom planu za trogodišnje razdoblje prema Zakonu o proračunu, što će zasigurno doprinijeti povezivanju strateškog i operativnog planiranja.

<sup>14</sup> Narodne novine br. 153/09

<sup>15</sup> Narodne novine br. 43/01, 8/04

60% proračunskih korisnika državne razine navodi da su u planskim dokumentima u kojima su sadržani podaci o ciljevima također sadržani podaci o financijskim sredstvima potrebnim za realizaciju utvrđenih ciljeva. Za lokalnu razinu veći je postotak proračunskih korisnika koji to navodi (78%) i to se uglavnom odnosi na planove razvojnih programa u kojima su sadržani podaci o financijskim sredstvima. Pokazatelje uspješnosti kroz koje se prati realizacija utvrđenih ciljeva, na državnoj razini utvrđuje 80% proračunskih korisnika. Visok postotak rezultat je također aktivnosti koje se zahtijevaju od proračunskih korisnika na državnoj razini u okviru razvoja strateškog planiranja, a uključuju i definiranje pokazatelja. Na lokalnoj razini, s obzirom da razvoj strateškog planiranja nije u tolikoj mjeri postignut, tek 24% proračunskih korisnika utvrđuje pokazatelje uspješnosti. Međutim lokalna razina pokazuje puno veći postotak (73%) uključenosti proračunskih korisnika druge razine u izradu strateških dokumenata, dok je povezanost prve i druge razine proračunskih korisnika u izradi strateških planova na državnoj razini ostvarena kod svega 27% proračunskih korisnika.

### Organizacijska struktura, ovlasti i odgovornosti, sustav izvješćivanja

Razmatrano je jesu li unutar organizacijske strukture jasno definirane nadležnosti i odgovornosti za strateško planiranje, za realizaciju ciljeva, za upravljanje proračunskim sredstvima, razmatrana je razvijenost financijske profesije unutar organizacije (jesu li poslovi koordinacije razvoja financijskog upravljanja i kontrola stavljeni u nadležnost uprava/upravnih tijela za financije, jesu li u drugim ustrojstvenim jedinicama ustrojena radna mjesta za financije, jesu li uspostavljene linije izvješćivanja o realizaciji ciljeva programa, projekata i financijskih sredstava, te je li međusobna suradnja između prve i druge razine proračunskih korisnika detaljnije uređena kroz interne akte).

Tablica br. 4.: Rezultati iz područja organizacijske strukture, ovlasti i odgovornosti, sustava izvješćivanja

Organizacijska struktura, ovlasti i odgovornosti, sustav izvješćivanja				
	DRŽAVNA RAZINA uk. 30 korisnika		LOKALNA RAZINA uk. 45 korisnika	
	broj	%	broj	%
Jasno definirane nadležnosti i odgovornosti ustrojstvenih jedinica u procesu strateškog planiranja	16	53	33	73
Jasno definirane ovlasti i odgovornosti za realizaciju dogovorenih ciljeva programa/projekata/aktivnosti	20	67	36	80
Poslovi koordinacije razvoja financijskog upravljanja i kontrola stavljeni u nadležnost ustrojstvenih jedinica za financije	18	60	37	82
Radna mjesta za financije ustrojena i u drugim ustrojstvenim jedinicama (upravama/upravnim tijelima)	11	37	12	27
Ravnatelji uprava/pročelnici upravnih tijela imaju službenu ovlast za upravljanje proračunskim sredstvima koja su im potrebna (odobrena) za realizaciju aktivnosti iz njihove nadležnosti	9	30	33	73
Najviša razina rukovodstva uspostavila je linije izvještavanja o realizaciji postavljenih ciljeva i povezano s time o realizaciji financijskog plana/proračuna	18	60	37	82
Ustrojstvene jedinice izrađuju izvješća o realizaciji ciljeva, programa, projekata	27	90	42	93
Ustrojstvene jedinice izrađuju izvješća o realizaciji financijskog plana (utrošena proračunska sredstva za realizaciju programa, projekata, aktivnosti, ostvareni prihodi, ugovorene obveze i sl.)	17	57	41	91
Međusobna suradnja između prve i druge razine proračunskih korisnika, uređena je kroz interne akte	1	3	27	60

Rezultati analize ukazuju da svega polovica proračunskih korisnika državne razine navodi da su jasno definirane nadležnosti i odgovornosti u procesu strateškog planiranja. Rezultat se može obrazložiti činjenicom da je strateško planiranje još uvijek relativno nov proces te kao

takav još nije jasnije dodijeljen u opise poslova ustrojstvenih jedinica koje u njemu sudjeluju. Na lokalnoj razini taj je postotak veći (73%), što se može obrazložiti činjenicom da organizacijske strukture proračunskih korisnika na lokalnoj razini (županija, gradova) ustrojene kroz upravna tijela za ključna područja djelovanja (npr. upravni odjel za zdravstvo, školstvo, za kulturu, šport, infrastrukturu, komunalne djelatnosti i sl.), omogućuju lakše povezivanje uloge pojedinih upravnih odjela u pripremi strateških planskih dokumenata. To doprinosi i tome da je 80% proračunskih korisnika na lokalnoj razini navelo da su jasno definirane ovlasti i odgovornosti za realizaciju ciljeva, programa/projekata/aktivnosti. Također 73% proračunskih korisnika lokalne razine navodi da pročelnici upravnih tijela imaju službene ovlasti za upravljanje proračunskim sredstvima koja su im potrebna (odobrena) za realizaciju aktivnosti iz njihove nadležnosti. To se uglavnom rješava odlukom o izvršenju proračuna. Za državnu razinu, 67% proračunskih korisnika navelo je da ima jasno definirane ovlasti i odgovornosti za realizaciju dogovorenih ciljeva programa/projekata/aktivnosti, te da svega 30% ravnatelja uprava ima službene ovlasti za upravljanje proračunskim sredstvima koja su im potrebna (odobrena) za realizaciju aktivnosti iz njihove nadležnosti.

U cilju daljnjeg uređivanja sustava ovlasti i odgovornosti za realizaciju ciljeva te za upravljanje i kontrolu proračunskih sredstava, proračunski korisnici na državnoj razini, sukladno Uputama Državne riznice te Uputama Središnje harmonizacijske jedinice, odnosno Akcijskom planu za razvoj financijskog upravljanja i kontrola za ministarstva i izvanproračunske zavode<sup>16</sup> u obvezi su izraditi interne odluke o odgovornosti za realizaciju strateških ciljeva te odluke o prijenosu ovlasti i odgovornosti za upravljanje proračunskim sredstvima.

Poslovi koordinacije razvoja financijskog upravljanja i kontrola stavljeni su u nadležnost ustrojstvenih jedinica za financije kod 82% proračunskih korisnika na lokalnoj razini te 60% proračunskih korisnika na državnoj razini. Razlika do 100% na državnoj razini odnosi se na dio proračunskih korisnika koji su ustrojili samostalne odjele za financijsko upravljanje i kontrole i iste još nisu stavili u nadležnost postojećih ustrojstvenih jedinica za financije, jer nisu još provedene izmjene i dopune uredbi o unutarnjem ustrojstvu. Radna mjesta za financije u drugim ustrojstvenim jedinicama (upravama, upravnim tijelima) ima svega 37% proračunskih korisnika državne razine, te svega 27% proračunskih korisnika lokalne razine.

Usporedo s razvojem upravljačke odgovornosti i financijskog upravljanja kao sastavnog dijela procesa upravljanja bit će potrebno razvijati i financijsku profesiju. Ustrojstvene cjeline koje su zadužene za realizaciju ciljeva iz strateškog plana i uz njih vezanih programa/projekata/aktivnosti koje vežu značajna proračunska sredstva po potrebi mogu predvidjeti radna mjesta za financije kao potporu rukovodstvu proračunskog korisnika u praćenju i kontroli financijskih učinaka poslovanja (npr. provedbi prethodnih kontrola, provedbi naknadnih kontrola kod krajnjih korisnika, osiguranju pravovremenih informacija posebno prilagođenih potrebama rukovodstva i sl.).

Vežano za izvještajni sustav o realizaciji ciljeva programa, projekata i financijskih sredstava 90% proračunskih korisnika državne razine navodi da ustrojstvene jedinice izrađuju izvješća o realizaciji ciljeva programa i projekata, ali svega 57% izvješćuje o realizaciji financijskih sredstava utrošenih za realizaciju tih programa i projekata.

Na lokalnoj razini 93% proračunskih korisnika navodi da ustrojstvene jedinice izrađuju izvješća o realizaciji programa i projekata te 91% da izvješćuje o realizaciji financijskih

---

<sup>16</sup> Zaključak Vlade Republike Hrvatske od 30. prosinca 2010. godine (Klasa: 470-03/09-02/02, Urbroj: 5030120-10-1)

sredstava, što navodi na zaključak veće povezanosti izvješćivanja o realizaciji programa, projekata i utrošenih financijskih sredstava u odnosu na državnu razinu.

Međusobna suradnja između prve i druge razine proračunskih korisnika (razdjela i glava) detaljnije je uređena internim aktima kod svega 3% proračunskih korisnika državne razine (primjerice, Naputak proračunskim korisnicima razdjela) te kod 60% proračunskih korisnika lokalne razine (primjerice, Odluka o kriterijima i mjerilima i načinu financiranja decentraliziranih funkcija osnovnog i srednjeg školstva, Naputak o poslovanju i financijskom izvještavanju, Upute za izradu proračuna, Odluka o izvršenju proračuna, procedure za provođenje aktivnosti u procesu namjenskog trošenja sredstava i sl.).

### **Razvoj ljudskih potencijala (planiranje rada i praćenje uspješnosti poslovanja)**

Razmatrano je upućuju li se zaposlenici na izobrazbu vezano za financijsko upravljanje i kontrole, postoje li planovi izobrazbe za zaposlenike, vode li se očevidnici izobrazbe, te jesu li u godišnjim planovima rada zadaci/aktivnosti dodijeljeni po pojedinom zaposleniku.

Tablica br. 5.: Rezultati iz područja razvoja ljudskih potencijala

Razvoj ljudskih potencijala (planiranje rada i praćenje uspješnosti postizanja rezultata)				
	DRŽAVNA RAZINA uk. 30 korisnika		LOKALNA RAZINA uk. 45 korisnika	
	broj	%	broj	%
Postoje planovi izobrazbe za zaposlenike vezani uz obavljanje poslova iz njihovog djelokruga rada	27	90	15	33
Vodi se očevidnik izobrazbe po pojedinom zaposleniku	27	90	18	40
Zaposlenici se upućuju na izobrazbu vezanu za financijsko upravljanje i kontrole (uključujući i izobrazbu iz područja strateškog planiranja, pripreme i izrade financijskog plana, upravljanja rizicima, nabave i ugovaranja, računovodstvenih sustava, nepravilnosti i prijevare i sl.)	29	97	37	82
U godišnjim planovima rada po ustrojstvenim jedinicama zadaci/aktivnosti dodjeljuju se po pojedinom zaposleniku	13	43	6	13

Rezultati ukazuju da se na državnoj razini izrađuju planovi izobrazbe za zaposlenike i vode očevidnici izobrazbe u velikom broju proračunskih korisnika (90%).

Na lokalnoj razini postotci u ovom dijelu znatno su manji. Međutim, velik broj proračunskih korisnika lokalne i državne razine upućuje zaposlenike na izobrazbu iz područja financijskog upravljanja i kontrola, što je dobar pokazatelj upućenosti u aktivnosti na području razvoja ovog sustava.

Praksu dodjele zadataka/aktivnosti u godišnjim planovima rada po pojedinim zaposlenicima, temeljeno na rezultatima analize potvrdilo je tek 43 % proračunskih korisnika državne razine i svega 13% proračunskih korisnika na lokalnoj razini.

## **II. UPRAVLJANJE RIZICIMA**

U ovoj fazi razvoja financijskog upravljanja i kontrola naglasak je na razvoju procesa upravljanja rizicima kao sastavnog dijela procesa planiranja i donošenja odluka, što podrazumijeva razmatranje potencijalnih rizika u odnosu na postavljene ciljeve.

Kroz godišnja izvješća korisnika proračuna razmatrano je koliko se prilikom izrade strateških i godišnjih planova uzimaju u obzir događaji koji mogu nepovoljno utjecati na ostvarenje ciljeva, jesu li dokumentirani podaci o rizicima i u kolikoj je mjeri uspostavljen sustav

izvješćivanja o rizicima te jesu li imenovane osobe odgovorne za koordinaciju uspostave procesa upravljanja rizicima te imenovani koordinatori za rizike.

Tablica br. 6.: Rezultati iz područja upravljanja rizicima

Upravljanje rizicima	DRŽAVNA RAZINA uk. 30 korisnika		LOKALNA RAZINA uk. 45 korisnika	
	broj	%	broj	%
Utvrđuju se rizici koji mogu utjecati na realizaciju:				
a) strateških ciljeva	17	57	12	27
b) ciljeva programa/projekata/aktivnosti	21	70	11	24
c) ciljeva sadržanih u godišnjim planovima rada	15	50	10	22
Rizici se navode:				
a) u planskim dokumentima (strateškim dokumentima/planu razvojnih programa/godišnjim planovima rada)	9	30	9	20
b) u registrima rizika uspostavljenim sukladno Smjernicama za provedbu procesa upravljanja rizicima kod korisnika proračuna	16	53	7	16
Procjenjuje se vjerojatnost i učinak rizika	14	47	8	18
Uspostavljen sustav izvješćivanja o najznačajnijim rizicima	11	37	4	9
Imenovana osoba odgovorna za koordinaciju uspostave procesa upravljanja rizicima	20	67	29	64
Imenovani koordinatori za rizike po ustrojstvenim jedinicama	18	60	16	36

Rezultati analize ukazuju da se kod proračunskih korisnika na državnoj razini, rizici u najvećem postotku utvrđuju na razini ciljeva programa/projekata/aktivnosti (70%), znatno manje na razini strateških ciljeva (57%), a najmanje na razini ciljeva sadržanih u godišnjim planovima rada (50%). Na lokalnoj razini postotak proračunskih korisnika koji utvrđuju rizike vezano uz ciljeve znatno je manji. Pri tome je potrebno istaknuti da se izobrazba vezano uz upravljanje rizicima tijekom 2010. godine većim dijelom provodila za proračunske korisnike na državnoj razini, a manje na lokalnoj razini.

Premda se rizici utvrđuju, u odnosu na realizaciju postavljenih ciljeva, podaci o istima se u manjem postotku dokumentiraju. Na državnoj razini 50% proračunskih korisnika navodi da rizike dokumentira u registrima rizika, a svega njih 30% navodi da rizike utvrđuje u planskim dokumentima. Na lokalnoj razini, postotak proračunskih korisnika koji dokumentiraju podatke o rizicima također je mali, s tim da se rizici dokumentiraju više u planskim dokumentima (20%) nego u registrima rizika (16%).

S obzirom da se podaci o rizicima u manjoj mjeri dokumentiraju razumljivi su rezultati koji ukazuju da je sustav izvješćivanja o rizicima uspostavljen kod malog broja proračunskih korisnika (na državnoj razini kod 37% proračunskih korisnika, a na lokalnoj kod svega 9% proračunskih korisnika).

Daljnjem razvoju procesa upravljanja rizicima i njegovu povezivanju sa strateškim planiranjem (strateškim ciljevima), osobito za proračunske korisnike na državnoj razini, pridonijet će i nova Uputa za izradu strateških planova za razdoblje 2012.-2014. izrađena u suradnji Državne riznice i Središnje harmonizacijske jedinice, koja kao obvezan korak uvodi utvrđivanje i procjenu rizika u odnosu na ciljeve iz Strateškog plana. Razvoju upravljanja rizicima na operativnim razinama planiranja, pridonijet će i već spomenuta Uredba o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave sukladno kojoj će godišnji planovi rada sadržavati podatke o ciljevima koji se planiraju ostvariti te podatke o najznačajnijim rizicima koji mogu utjecati na realizaciju postavljenih ciljeva.

Kako bi upravljanje rizicima postiglo svoju pravu svrhu, neophodno je kod proračunskih korisnika povezati i uskladiti ciljeve sadržane u strateškim planovima s ciljevima organizacijskih jedinica iz godišnjih planova (programa) rada.

### III. KONTROLNE AKTIVNOSTI

Kontrolne aktivnosti temelje se na pisanim pravilima i načelima, postupcima i drugim mjerama koje uspostavljaju rukovoditelji radi smanjenja rizika na prihvatljivu razinu, a u svrhu ostvarenja postavljenih ciljeva.

Pitanja u godišnjem izvješću razmatraju koliko je razvijena praksa pisanja internih akata (pravilnika, naputaka, uputa, smjernica) kojima se nastavno na zakonsku regulativu detaljnije uređuju pravila vezana za proces strateškog planiranja, izrade i realizacije financijskog plana, nabave i ugovaranja, evidencije poslovnih događaja i transakcija, upravljanje imovinom, naplata vlastitih prihoda.

Također se razmatra je li osigurana primjena načela razdvajanja dužnosti, sukladno Zakonu o proračunu, provode li se naknadne kontrole namjenske potrošnje i je li taj postupak detaljnije uređen kroz pisane procedure, sadrže li interne procedure upute o načinu suradnje i o aktivnostima koje se očekuju od proračunskih korisnika druge razine.

Tablica. br. 7.: Rezultati iz područja kontrolnih aktivnosti

Kontrolne aktivnosti	DRŽAVNA RAZINA uk. 30 korisnika		LOKALNA RAZINA uk. 45 korisnika	
	broj	%	broj	%
Postoje pisane interne procedure (pravilnici, naputci, upute, smjernice) koje detaljnije uređuju sljedeće procese:				
a) izrade i realizacije strateškog plana	9	30	10	22
b) izrade i realizacije financijskog plana	20	67	31	69
c) evidencije poslovnih događaja i transakcija	16	53	20	44
d) nabave i ugovaranja	16	53	25	56
e) upravljanja imovinom (materijalnom i nematerijalnom)	13	43	20	44
f) naplate vlastitih prihoda	12	40	23	51
g) povrata neopravdano utrošenih ili pogrešno isplaćenih proračunskih sredstava	12	40	18	40
Interne procedure se ažuriraju	23	77	23	51
Osigurana primjena načela razdvajanja dužnosti sukladno Zakonu o proračunu (ista osoba ne obavlja poslove planiranja, nabave i ugovaranja, računovodstvene evidencije, plaćanja i kontrole)	28	93	44	98
Provode se naknadne kontrole namjenske potrošnje isplaćenih proračunskih sredstava	21	70	32	71
Postupak provođenja naknadnih kontrola uređen kroz pisane procedure	9	30	10	22
Postupak provođenja naknadnih kontrola namjenske potrošnje isplaćenih proračunskih sredstava:				
a) dio je redovitog poslovanja	21	73	33	73
b) ad hoc zadaća u slučajevima kada nastaje potreba za naknadnim kontrolama	16	53	29	64
Interne procedure sadrže i upute o načinu suradnje i aktivnostima koje se očekuju od proračunskih korisnika druge razine	1	3	14	31
Proračunski korisnici prve razine imaju saznanja u kolikoj mjeri druga razina proračunskih korisnika ima uređene kontrolne aktivnosti (u procesima izrade i realizacije financijskih planova, nabave i ugovaranja, upravljanja imovinom i sl).	4	13	14	31

Rezultati analize pokazuju da najveći broj proračunskih korisnika i na državnoj (67%) i na lokalnoj razini (69%) kroz pisane interne procedure uređuje proces izrade i realizacije financijskog plana. Zatim, na državnoj razini proračunski korisnici imaju uređene procese evidencije poslovnih događaja i transakcija (53%) i proces nabave i ugovaranja (53%). Na lokalnoj razini osim procesa izrade i realizacije financijskog plana, najviše su uređeni procesi nabave i ugovaranja (56%) te proces naplate vlastitih prihoda (51%). Najmanje je internih procedura koje uređuju proces izrade i realizacije strateškog plana (državna razina 30%, lokalna razina 22%), zatim proces upravljanja imovinom (i to vezano uz popis imovine, državna razina 43% i lokalna razina 44%) te proces neopravdano utrošenih ili pogrešno isplaćenih proračunskih sredstava (40% obje razine).

Vezano za interne procedure uglavnom je riječ o uputama kojima se detaljnije definiraju aktivnosti, rokovi, i sudionici u određenom procesu (npr. upute vezano uz izradu financijskog plana, obradu računa, naplatu potraživanja, popis imovine i sl.). Praksa pisanja pravilnika i naputaka sukladno prikupljenim podacima manje je prisutna i većinom se rade za proces nabave i ugovaranja.

Primjena načela razdvajanja dužnosti sukladno Zakonu o proračunu osigurana je kod 93% proračunskih korisnika na državnoj razini te 98% proračunskih korisnika na lokalnoj razini.

70% proračunskih korisnika državne razine te 71% proračunskih korisnika lokalne razine navodi da provodi naknadne kontrole namjenske potrošnje isplaćenih proračunskih sredstava. Naknadne kontrole uglavnom se provode putem zaprimljenih izvještaja od krajnjih korisnika (izvješća o utrošenim sredstvima osobito na lokalnoj razini te naknadnim provjerama u inspekcijskim nadzorima više prisutnim na državnoj razini). Postupak provođenja naknadnih kontrola putem pisanih procedura uredilo je 30% proračunskih korisnika državne razine te 22% korisnika na lokalnoj razini. S obzirom da se naknadne kontrole najvećim dijelom provode putem sustava izvješćivanja, u narednom razdoblju bit će potrebno razvijati i kontrole na licu mjesta kod krajnjih korisnika.

Kod svega 3% proračunskih korisnika državne razine te 31% proračunskih korisnika lokalne razine interne procedure sadrže i upute o načinu suradnje i aktivnostima koje se očekuju od proračunskih korisnika druge razine. Ovaj podatak ukazuje da će odnose prve i druge razine proračunskih korisnika u narednom razdoblju trebati jačati i putem pisanih dokumenata, kojima će se uređivati međusobni odnosi (ovlasti i odgovornosti u planiranju, financiranju, načinu na koji će pojedini korisnik prve razine nadgledati poslove druge razine i sl.).

Mali je postotak proračunskih korisnika prve razine koji navode da imaju saznanja u kolikoj mjeri druga razina proračunskih korisnika ima uređene kontrolne aktivnosti. Na lokalnoj razini je to 31% korisnika, a na državnoj razini svega 13% proračunskih korisnika.

#### **IV. INFORMACIJE I KOMUNIKACIJE**

Dobar sustav informacija i komunikacija od izuzetnog je značaja za kvalitetu financijskog upravljanja i kontrola. Poseban je naglasak na dobrom sustavu evidencija, baza podataka i izvještajnih linija uspostavljenih u svrhu utvrđivanja, prikupljanja i razmjene točnih, pravodobnih i korisnih informacija za potrebe donošenja odluka i praćenja njihove realizacije. Bazu kvalitetnih sustava informacija i komunikacija čine računovodstveni sustavi, stoga je važno da oni osiguraju informacije ne samo za potrebe vanjskog, propisanog financijskog izvješćivanja, već i za potrebe internog financijskog upravljanja.

U tom smislu važno je uspostaviti sustav izvješćivanja koji osigurava informacije o realizaciji strateških ciljeva, o realizaciji programa i projekata, informacije za potrebe praćenja i analiziranja izvršavanja financijskog plana, informacije o ugovorenim obvezama i slično. Informatizacija ključnih poslovnih sustava kao što su financije, kadrovi, nabava i slično u

znatnoj mjeri olakšava i unapređuje sustave informacija i komunikacija, osobito ako su takvi sustavi međusobno umreženi. Tako uspostavljeni sustavi bitan su resurs svake organizacije za uspostavljanje kontrolnih mehanizama, odnosno pomažu u njihovu kreiranju. Kvalitetan sustav informacija i komunikacija podrazumijeva i uređenost poslovnih procesa, odnosno njihovu dokumentiranost bilo kroz interne upute, smjernice, mape/knjige poslovnih procesa ili neke druge modele.

Kroz godišnja izvješća proračunskih korisnika razmatran je sustav izvješćivanja o realizaciji strateških ciljeva, programa, projekata te sustav izvješćivanja i analiziranja izvršenja financijskog plana, razvijenost računovodstvenih sustava, praksa sastavljanja dodatnih internih izvješća za potrebe financijskog upravljanja, informatiziranost poslovnih sustava i dokumentiranost ključnih poslovnih procesa te razvijenost sustava informacija i komunikacija između prve i druge razine proračunskih korisnika.

Tablica br. 8.: Rezultati iz područja informacija i komunikacija

Informacije i komunikacije	DRŽAVNA RAZINA uk. 30 korisnika		LOKALNA RAZINA uk. 45 korisnika	
	broj	%	broj	%
Definirane su odgovarajuće linije izvještavanja o realizaciji strateških ciljeva	17	57	15	33
Uspostavljen je sustav izvješćivanja o realizaciji programa/projekata	27	90	41	91
Uspostavljen je redovan sustav praćenja i analiziranja izvršavanja financijskog plana/proračuna	30	100	43	96
Ustrojstvene jedinice sudjeluju u pripremi financijskog plana	29	97	45	100
Ustrojstvene jedinice dobivaju informacije o odobrenim proračunskim sredstvima za realizaciju programa/projekata/aktivnosti za koje su nadležne	30	100	45	100
Za potrebe praćenja realizacije financijskog plana/proračuna detaljnije je razrađena ekonomska klasifikacija od one propisane Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu	23	77	44	98
Računovodstveni sustavi omogućuju praćenje troškova/prihoda po:				
a) programima	23	77	45	100
b) projektima	26	87	43	96
c) aktivnostima	29	97	44	98
d) ustrojstvenim jedinicama	19	63	44	98
Postoji centralizirana evidencija svih potpisanih ugovora i ugovorenih obveza i podržana je informatičkim sustavom	15	50	20	44
Uz propisane financijske izvještaje sastavljaju se i dodatna interna izvješća za potrebe financijskog upravljanja (npr. izvješća o nepodmirenim obvezama po programima/projektima/ustrojstvenim jedinicama, izvješća o ugovorenim, a još nefakturiranim obvezama, izvješća o ostvarenim rezultatima programa/projekata i sl.)	24	80	31	69
Poslovni sustavi (financije, nabava i ugovaranje, materijalne evidencije, kadrovi i sl.) u dovoljnoj mjeri su podržani informatičkom tehnologijom (IT sustavom)	26	87	35	78
IT sustavi koji podržavaju određene procese međusobno su integrirani	18	60	24	53
Ključni poslovni procesi koji se provode unutar ustrojstvenih jedinica su dokumentirani, jasno su definirani postupci, zadaće pojedinih sudionika, ovlasti i odgovornosti (npr. postoje interne upute, smjernice, pravilnici, naputci, izrađene mape/knjige poslovnih procesa i sl.)	23	77	24	53
Proračunski korisnici druge razine izrađuju još neka izvješća uz propisana financijska izvješća prema proračunskom korisniku prve razine	6	20	29	64
Ostvarena je informatička povezanost s drugom razinom proračunskih korisnika (npr. kroz sustav ravnice i sl.)	6	20	18	40

Rezultati analize ukazuju da je samo 57% proračunskih korisnika državne razine uspostavilo odgovarajuće linije izvještavanja o realizaciji strateških ciljeva. Na lokalnoj razini taj je postotak znatno manji, odnosno svega 33% proračunskih korisnika navodi da je uspostavilo linije izvještavanja o realizaciji strateških ciljeva.

Vezano za izvješćivanje o realizaciji programa/projekata, visok je postotak proračunskih korisnika i na državnoj (90%) i na lokalnoj razini (91%) koji su naveli da je taj sustav izvješćivanja uspostavljen. Međutim ovdje se uglavnom radi o izvješćima koja se pripremaju u ustrojstvenim jedinicama za financije i najviše u svrhu praćenja realizacije financijskih sredstava u odnosu na plan. U znatno manjoj mjeri prati se ostvarivanje rezultata programa i projekata kroz pokazatelje, što će u narednom razdoblju biti potrebno razvijati.

Također svi proračunski korisnici državne razine i njih 96 % na lokalnoj razini navode da je uspostavljen redovan sustav praćenja i analiziranja izvršavanja financijskog plana/proračuna. 77% proračunskih korisnika državne razine i 98% proračunskih korisnika lokalne razine navodi da detaljnije razrađuju ekonomsku klasifikaciju od one propisane Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu. Navedeno je dobar pokazatelj jer je detaljnija razrada Računskog plana važna pretpostavka za razvoj računovodstva troškova.

Vezano za razvijenost računovodstvenih sustava, gotovo svi proračunski korisnici na lokalnoj razini navode da isti omogućavaju praćenje troškova/prihoda po programima, projektima, aktivnostima i ustrojstvenim jedinicama. Na državnoj razini primjetno je da računovodstveni sustavi kod dijela proračunskih korisnika nisu u dovoljnoj mjeri razrađeni za praćenje troškova/prihoda po ustrojstvenim jedinicama, što će zasigurno trebati razvijati u narednom razdoblju osobito s ciljem razvoja upravljačkog računovodstva.

Centraliziranu evidenciju potpisanih ugovora i ugovorenih obveza navodi da ima svega 50% proračunskih korisnika državne razine i 44% proračunskih korisnika lokalne razine. Navedeno ukazuje da je izvještajni sustav u dijelu praćenja ugovornih obveza potrebno unaprijediti. Projekt integracije informacijskih sustava proračunskih korisnika državne razine s informacijskim sustavom Državne riznice, tome će u znatnoj mjeri pridonijeti.

Vezano za dodatna interna izvješća za potrebe financijskog upravljanja, 80% proračunskih korisnika državne razine i 69% korisnika proračuna lokalne razine navodi da izrađuje takva izvješća. Za primjere izvješća navode izvješća o nepodmirenim obvezama po programima/projektima, izvješća o ugovorenim, a još nefakturiranim obvezama, izvješća o ostvarenim rezultatima programa/projekata, izvješća o izvršenim plaćanjima za određene projekte, pregled realizacije okvirnih sporazuma, izvješća o izvršenju financijskog plana prema aktivnostima, mjesečno izvješće o naplaćenim/nenaplaćenim prihodima, izvješće o izvršenju programa rada i slično.

Na državnoj razini 87% proračunskih korisnika i 69% na lokalnoj razini navodi da su poslovni sustavi (financije, nabava i ugovaranje, materijalne evidencije, kadrovi i sl.) u dovoljnoj mjeri podržani informatičkom tehnologijom, međutim IT sustavi koji podržavaju određene procese nisu međusobno integrirani. Integracija je uspostavljena u svega 60% slučajeva na državnoj i 53% na lokalnoj razini.

Ključni poslovni procesi koji se provode unutar ustrojstvenih jedinica su dokumentirani, odnosno jasno su definirani postupci, zadaće pojedinih sudionika, ovlasti i odgovornosti kod 77% korisnika proračuna državne te 53% korisnika proračuna lokalne razine (primjerice, izrađene su knjige poslovnih procesa; postoje interni akti (pravilnici/upute/smjernice) u kojima su opisani postupci planiranja, nabave roba i usluga, uveden je sustav upravljanja kvalitetom ISO 9001:2008.).

Vezano za sustav izvješćivanja između prve i druge razine proračunskih korisnika, 20% proračunskih korisnika državne razine i 64% proračunskih korisnika lokalne razine navodi da proračunski korisnici druge razine izrađuju dodatna izvješća uz propisana financijska izvješća. Za primjere takvih izvješća navode izvješća o naplati vlastitih prihoda, izvješća o stanju potraživanja, izvješća o obvezama, tromjesečna izvješća o nepodmirenim dospjelim obvezama po stavkama rashoda, mjesečna izvješća o potrebnim sredstvima za pokriće materijalnih rashoda poslovanja po stavkama rashoda, izvješće o broju korisnika i izvršenju programa, izvješća o namjenskom utrošku dodijeljenih sredstava, izvješća o financiranju iznad minimalnog standarda, izvješća o namjenskom trošenju proračunskih sredstava, izvješća o prihodima i rashodima za postavljeni sustav kontrolinga i sl. Iz analize proizlazi da je izvještajni sustav između prve i druge razine proračunskih korisnika razvijeniji na lokalnoj razini.

Informatička povezanost s drugom razinom proračunskih korisnika je mala (svega 20% na državnoj i 40% na lokalnoj razini). Kod dijela proračunskih korisnika na lokalnoj razini isto je ostvareno uspostavom sustava riznice.

## V. PRAĆENJE I PROCJENA SUSTAVA

Sustavi financijskog upravljanja i kontrola zahtijevaju kontinuirano praćenje i procjenu u svrhu procjenjivanja njegovog odgovarajućeg funkcioniranja i pravodobnog ažuriranja. Praćenje i procjena sustava financijskog upravljanja i kontrola ima za cilj osigurati da kontrole funkcioniraju kako je planirano i da se mijenjaju u skladu s promjenama u poslovanju i uvjetima okruženja.

Kroz godišnja izvješća proračunskih korisnika razmatrana je uspostava izvještajnog sustava najviše razine rukovoditelja u cilju dobivanja informacija o funkcioniranju sustava financijskog upravljanja i kontrola. Također je razmatrano postojanje procedura koje osiguravaju da se interni akti provode u praksi, praćenje provedbe preporuka vanjskih i unutarnjih revizora te uspostava izvještajnog sustava koji osigurava praćenje funkcioniranja sustava financijskog upravljanja i kontrola za drugu razinu proračunskih korisnika.

Tablica br. 9.: Rezultati iz područja praćenja i procjena sustava

Praćenje i procjena sustava	DRŽAVNA RAZINA uk. 30 korisnika		LOKALNA RAZINA uk. 45 korisnika	
	broj	%	broj	%
Najviša razina rukovoditelja uspostavila je izvještajni sustav koji im omogućava dobivanje izvješća o funkcioniranju sustava financijskog upravljanja i kontrola za koji su odgovorni	14	47	18	40
Uspostavljene su procedure koje osiguravaju da se interni akti (pravilnici, naputci, smjernice, upute i sl.) provode u praksi i da se ažuriraju	12	40	19	42
Prate se provedbe preporuka vanjskih revizora	29	97	42	93
Provode se preporuke unutarnje revizije sukladno planovima provedbe preporuka (planovima djelovanja)	28	95	33	73
Postoje odgovarajući izvještajni sustavi uspostavljeni od strane prve razine proračunskih korisnika koji osiguravaju praćenje funkcioniranja sustava financijskog upravljanja i kontrola za drugu razinu proračunskih korisnika	3	10	9	20

Rezultati analize ukazuju da je 47% proračunskih korisnika državne razine i 40% proračunskih korisnika lokalne razine uspostavilo izvještajni sustav koji im omogućava dobivanje izvješća o funkcioniranju sustava financijskog upravljanja i kontrola za koji su odgovorni. Za dokaz ovom odgovoru proračunski korisnici najčešće navode da im to omogućuju izvješća unutarnje revizije, što ukazuje da je uloga unutarnje revizije jasno prepoznata.

Da redovito prate provedbu preporuka vanjske revizije izjavilo je 97% korisnika proračuna državne i 93% lokalne razine. Isto tako iz analize podataka je vidljivo da je viši postotak praćenja preporuka unutarnje revizije na državnoj razini 95% u odnosu na lokalnu razinu 73%. Korisnici proračuna koji imaju ustrojenu unutarnju reviziju prepoznali su rad unutarnje revizije kao alata u procjeni i izgradnji sustava unutarnjih kontrola. Provedbom preporuka unutarnje revizije uvedeni su kontrolni mehanizmi koji će poboljšati upravljanje u procesima javne nabave, upravljanja dugotrajnom imovinom, subvencija/pomoći iz proračuna te upravljanja pretpristupnim sredstvima EU.

Odgovarajući izvještajni sustavi uspostavljeni od strane prve razine proračunskih korisnika koji osiguravaju praćenje funkcioniranja sustava financijskog upravljanja i kontrola za drugu razinu proračunskih korisnika uspostavljeni su u 10% slučajeva na državnoj razini i 20% slučajeva na lokalnoj razini, što upućuje na činjenicu da ovaj dio međusobne suradnje treba prioritetno jačati u narednom razdoblju.

### **3.1.3. Izobrazba provedena u području financijskog upravljanja i kontrole**

Sukladno proračunskim reformama i ciljevima daljnjeg razvoja sustava financijskog upravljanja i kontrola sadržanim u Strategiji razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru za razdoblje 2009.-2011. tijekom 2010. godine pristupilo se izradi novog programa izobrazbe iz područja financijskog upravljanja i kontrola. Tako su uz pomoć danskog projekta pripremljena dva modula „Uvod u sustav financijskog upravljanja i kontrola“ te „Financijsko upravljanje i kontrole – ciljano stanje za proračunske korisnike“ koji su u svibnju 2010. godine predstavljani voditeljima i koordinatorima za financijsko upravljanje i kontrole s državne i lokalne razine. Kako bi izobrazba bila prilagođena specifičnostima određenih korisnika proračuna također su pripremljeni specijalizirani moduli namijenjeni jedinicama lokalne i regionalne (područne) samouprave te korisnicima proračuna iz sustava školstva i sustava zdravstva. U izradu specijaliziranih modula bili su uključeni voditelji i koordinatori za financijsko upravljanje i kontrole iz navedenih korisnika proračuna koji sustav financijskog upravljanja i kontrola svakodnevno primjenjuju u praksi. Na taj način će se postići veće razumijevanje o ovom sustavu kod polaznika izobrazbe, što će doprinijeti i konkretnoj praktičnoj primjeni kod korisnika proračuna.

Vezano uz daljnji razvoj sustava financijskog upravljanja i kontrola tijekom 2010. godine redovito su održavani sastanci s voditeljima za financijsko upravljanje i kontrole, odnosno osobama nadležnim za financije korisnika proračuna s državne i lokalne razine u cilju informiranja o novostima u razvoju ovog sustava i prikupljanja najbolje prakse iz ovog područja.

U organizaciji Središnje harmonizacijske jedinice i stručnjaka SIGMA-e održane su radionice o ulozi ustrojstvenih jedinica za financije, za državnu i lokalnu razinu.

U sklopu projekta IPA 2007 „Daljnje jačanje i poboljšanje sustava unutarnje financijske kontrole u Republici Hrvatskoj“ također su održane radionice za državnu i lokalnu razinu na temu „Upravljanje rizicima“, „Balanced Scorecard“, „Uloga ravnatelja za financije“ i dr.

Predstavnici Središnje harmonizacijske jedinice kontinuirano su održavali prezentacije najvišoj upravljačkoj razini i jednodnevne radionice o upravljanju rizicima za korisnike proračuna na državnoj razini.

Predstavnici Središnje harmonizacijske jedinice također su bili uključeni u provođenje programa izobrazbe iz područja EU fondova i to u okviru programa „Financijsko upravljanje i kontrola EU fondova“ i Programa izobrazbe Jedinica za provedbu projekata u institucijama korisnicama projekata koji se financiraju iz EU fondova.

### 3.1.4. Mjere za daljnji razvoj financijskog upravljanja i kontrole

Rezultati analize postojećih sustava financijskog upravljanja i kontrole ukazuju na pomake u smjeru kvalitetnijih sustava financijskog upravljanja i kontrola, što potvrđuju aktivnosti u dijelu strateškog planiranja, upravljanja rizicima, sve više prisutnu praksu izrade internih procedura, te unapređenja sustava evidencija i izvješćivanja. Međutim, analize ukazuju i na područja gdje je još potrebno uložiti dodatne napore, a odnose se na sljedeće:

- jasnije definirati nadležnosti i odgovornosti ustrojstvenih jedinica u procesu strateškog planiranja
- detaljnije razraditi postupke prijenosa ovlasti i odgovornosti za upravljanje proračunskim sredstvima i realizaciju ciljeva
- rizici se utvrđuju više na razini ciljeva programa/projekata/aktivnosti, a manje na razini strateških ciljeva i ciljeva sadržanih u godišnjim planovima rada, što će zahtijevati integraciju procesa upravljanja rizicima u proces strateškog i operativnog planiranja
- razvijati praksu dokumentiranja rizika i izvješćivanja o rizicima
- kontrolni mehanizmi u procesu planiranja, programiranja, izrade i realizacije financijskog plana te u procesu nabave i ugovaranja zahtijevaju detaljniju razradu kroz interne procedure
- naknadne kontrole potrošnje proračunskih sredstava najvećim se dijelom provode na temelju izvještaja krajnjih korisnika, pa će trebati razvijati i kontrole na licu mjesta (kod krajnjih korisnika) ili drugih oblika provjera u cilju učinkovitije kontrole namjenske potrošnje proračunskih sredstava
- izvještajni sustavi uglavnom podrazumijevaju izvješća koja se pripremaju u ustrojstvenim jedinicama za financije i najviše u svrhu praćenja realizacije financijskih sredstava u odnosu na plan, a u znatno manjoj mjeri prati se ostvarivanje rezultata programa i projekata kroz pokazatelje, što će trebati razvijati
- računovodstveni sustavi omogućavaju praćenje troškova/prihoda po programima, projektima, aktivnostima, a u manjoj mjeri razrađeni su za praćenje troškova/prihoda po ustrojstvenim jedinicama, što će trebati razvijati s ciljem razvoja upravljačkog računovodstva
- izvještajne sustave u dijelu praćenja ugovornih obveza potrebno je unaprijediti
- poslovni sustavi (financije, nabava i ugovaranje, materijalne evidencije, kadrovi i sl.) u dovoljnoj su mjeri podržani informatičkom tehnologijom, međutim nisu međusobno integrirani, što je bitan element za uspostavu kontrolnih mehanizama
- način suradnje između proračunskih korisnika prve i druge razine u dijelu koji se odnosi na strateško planiranje, izradu i realizaciju financijskog plana te izvješćivanje nije dovoljno uređen i u cilju koordiniranog razvoja to će biti potrebno osigurati.

Gore navedena područja koja zahtijevaju daljnji razvoj velikim su dijelom utvrđena i prilikom analize sustava financijskog upravljanja i kontrola koja je provedena tijekom 2010. godine u ministarstvima i izvanproračunskim zavodima. Mjere predložene za njihovo rješavanje detaljno su raspravljene i usuglašene pojedinačno sa svakim od ministarstava i izvanproračunskim zavodima.

Iste je raspravilo i Vijeće za unutarnju financijsku kontrolu u javnom sektoru i uputilo na Vladu Republike Hrvatske koja je na sjednici održanoj 30. prosinca 2010. godine Zaključkom usvojila Akcijski plan za razvoj financijskog upravljanja i kontrola za ministarstva i izvanproračunske zavode s konkretnim aktivnostima, njihovim nositeljima i rokovima provedbe.

Glavna područja i mjere koje će tijekom 2011. godine ministarstva i izvanproračunski zavodi provoditi u cilju jačanja kvalitetnih sustava financijskog upravljanja i kontrola, uključuju sljedeće:

1. stvaranje organizacijskih pretpostavki za razvoj financijskog upravljanja i kontrola

- kroz uredbe o unutarnjem ustrojstvu preciznije definirati nadležnosti i odgovornosti pojedinih sudionika u procesu strateškog planiranja
  - internim aktima detaljnije urediti sustav ovlasti i odgovornosti za upravljanje proračunskim sredstvima (način dodjele proračunskih sredstava, odgovornost za potrošnju proračunskih sredstava i ostvarene rezultate, obveza izvješćivanja i sl.)
  - urediti način suradnje između proračunskih korisnika prve i druge razine, odnosno razdjela i glava
2. jačanje uloge ustrojstvenih jedinica za financije (uprava/sektora/službi) kao koordinatora razvoja financijskog upravljanja i kontrola
- osigurati adekvatan organizacijski status ustrojstvenih jedinica za financije, osobito u ministarstvima u kojima je organizacijski status niži od razine uprave/sektora
  - razmotriti mogućnost ustrojavanja radnih mjesta za obavljanje poslova vezanih za financije po ostalim upravama, kako bi se osigurala pravovremena i adekvatna kontrola stvaranja obveza, troškova i prihoda kroz cijelu organizaciju
  - dopuniti opise poslova ustrojstvenih jedinica za financije u uredbama o unutarnjem ustrojstvu s obzirom na njihovu ulogu u strateškom planiranju i sustavu financijskog upravljanja i kontrola
  - od strane ustrojstvenih jedinica za financije inicirati i pripremiti interne akte (pravilnike, naputke, smjernice) s ciljem detaljnijeg uređenja pravila vezanih za financijsko upravljanje i sustave kontrola, uključujući i suradnju s proračunskim korisnicima razine glava
3. razvoj financijskog upravljanja i kontrola u procesima iz proračunskog ciklusa (planiranje, programiranje, izrada i realizacija financijskog plana, nabava i ugovaranje)
- izraditi interne akte (pravilnike, naputke, smjernice) kojima će se detaljnije urediti procesi iz proračunskog ciklusa, odnosno razraditi postupci, definirati nadležnosti i odgovornosti pojedinih sudionika te razraditi prethodne i naknadne kontrole
  - ažurirati pravilnike i naputke koji već postoje u pojedinim institucijama
4. razvoj sustava evidencija i izvješćivanja
- uspostaviti centralizirane evidencije potpisanih ugovora kako bi se osigurale evidencije ugovoreni, a nefakturiranih obveza
  - razvijati sustave internih evidencija i izvješćivanja

U dijelu koji se odnosi na upravljanje rizicima, daljnji razvoj upravljanja rizicima zahtijevat će razmatranje potencijalnih rizika u planskim dokumentima, odnosno ugradnju upravljanja rizicima u proces planiranja i donošenja odluka. Također će zahtijevati uspostavu registara rizika kod onih korisnika proračuna gdje aktivnosti uspostave još nisu realizirane.

Isti pristup u definiranju mjera za daljnji razvoj sustava financijskog upravljanja i kontrole primijenjen je kod korisnika proračuna na lokalnoj razini. Središnja harmonizacijska jedinica u suradnji s Državnom riznicom pripremila je Upitnik za analizu financijskog upravljanja i kontrola i Dodatak Upitniku. Upitnik je namijenjen pročelnicima upravnih tijela za financije u županijama i gradovima koji odgovore pripremaju u suradnji s ostalim pročelnicima upravnih tijela koji su uključeni u proces financijskog upravljanja. Dodatnim upitnikom analizira se odnos između jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (županije/gradovi) i njihovih proračunskih korisnika u sustavu financijskog upravljanja i kontrola, a namijenjen je pročelnicima upravnih tijela u županijama i gradovima, zaduženim za proračunske korisnike.

Na temelju popunjenih upitnika za analizu financijskog upravljanja i kontrola korisnici proračuna na lokalnoj razini utvrdili su mjere koje planiraju provesti u narednom razdoblju. O tim mjerama korisnici proračuna na lokalnoj razini informirali su Središnju harmonizacijsku

jedinicu putem godišnjeg izvješća o sustavu financijskog upravljanja i kontrole. U nastavku se iznose neke od planiranih mjera:

- imenovanje osoba za provedbu ciljeva iz Razvojne strategije županije
- povezivanje ciljeva iz strateških dokumenata s programima u proračunu
- uključivanje čelnika druge razine na sastanke najviše razine rukovodstva
- izrada godišnjeg plana rada
- donošenje odluke o imenovanju osoba za koordinaciju upravljanja rizicima na razini županije/grada i koordinatora za rizike te ustrojavanje registara rizika
- jačanje sustava kontrola namjenskog trošenja sredstava dostavljenih proračunskim korisnicima te ostalim primateljima sredstava iz proračuna grada/županije
- izrada internih uputa o standardima ponašanja zaposlenika
- izrada internih akata/naputaka o procesu izrade i realizacije financijskog plana, procesu naplate vlastitih prihoda, procesu upravljanja imovinom, o postupku ocjene fiskalnog učinka prijedloga akata, o načinu koordinacije i međusobne suradnje upravnih tijela županije i njihovih proračunskih korisnika
- povezivanje analitičkih evidencija
- uvođenje evidencije svih ugovora
- uspostava sustava izvješćivanja o realizaciji programa i dr.

### **3.2. Unutarnja revizija**

Unutarnja revizija jedan je od ključnih elemenata u sustavu unutarnjih financijskih kontrola. Iako je dio sustava unutarnjih financijskih kontrola, unutarnja revizija je funkcionalno neovisna o navedenom sustavu.

Unutarnja revizija je neovisna i objektivna aktivnost davanja stručnog mišljenja i savjetodavna aktivnost oblikovana na način da dodaje vrijednost i unaprjeđuje poslovanje organizacije. Unutarnja revizija pomaže organizaciji ostvariti ciljeve uvođenjem sustavnog, disciplinarnog pristupa procjenjivanju i unaprjeđivanju djelotvornosti procesa upravljanja rizicima, kontrole i gospodarenja.

Unutarnja revizija razmatra i ocjenjuje postojeće sustave unutarnje kontrole i daje stručno mišljenje s obzirom na njihovu adekvatnost, primjenu i djelotvornost te nastoji pomoći rukovodstvu, odnosno osobama odgovornima za oblikovanje i provedbu kontrola kako bi mogli što bolje obnašati svoje odgovornosti i kontinuirano poboljšavati sustav unutarnjih financijskih kontrola.

#### **3.2.1. Uspostavljanje unutarnje revizije kod korisnika proračuna**

Načini uspostavljanja unutarnje revizije kod korisnika proračuna definirani su člankom 17. Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru i uključuju sljedeće:

- ustrojavanje neovisne jedinice za unutarnju reviziju izravno odgovorne čelniku korisnika proračuna ili imenovanje unutarnjeg revizora izravno odgovornog čelniku korisnika proračuna,
- osnivanje zajedničke jedinice za unutarnju reviziju na prijedlog više korisnika proračuna uz prethodnu suglasnost ministra/ice financija ili
- sklapanje sporazuma o obavljanju poslova unutarnje revizije s mjerodavnim ministarstvom/institucijom, jedinicom lokalne i područne (regionalne) samouprave, uz prethodnu suglasnost ministra/ice financija.

Nastavno na Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, Pravilnik o unutarnjoj reviziji korisnika proračuna pobliže uređuje kriterije za uspostavljanje unutarnje

revizije kod korisnika proračuna, ustrojstveni položaj jedinice za unutarnju reviziju i položaj imenovanoga unutarnjeg revizora u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave te provjeru kvalitete obavljanja unutarnje revizije kod korisnika proračuna.

Temeljem kriterija navedenog Pravilnika, obveznici ustrojavanja neovisne jedinice za unutarnju reviziju su:

- ministarstva
- središnji državni uredi
- izvanproračunski zavodi
- županije i županijska središta
- Grad Zagreb i gradovi s više od 35 000 stanovnika.

Uz navedene, obveznici ustrojavanja neovisne jedinice za unutarnju reviziju su i korisnici proračuna koji zapošljavaju više od 50 zaposlenih, a imaju godišnje rashode i izdatke veće od 30 milijuna kuna. Korisnici proračuna čije je područje poslovanja visokorizično, a obavljanje zadaća specifično pa iako ne zadovoljavaju prethodno navedene kriterije, obveznici su ustrojavanja jedinice za unutarnju reviziju, o čemu odluku donosi ministar/ica financija.

Osim obveznika koji ispunjavaju prethodno navedene kriterije vezane za nacionalna proračunska sredstva, sukladno članku 32. Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, obvezu uspostave unutarnje revizije imaju i korisnici proračuna koji koriste sredstva pretpripravnih fondova EU.

Sukladno Zakonu o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru i Pravilniku o unutarnjoj reviziji korisnika proračuna, korisnici proračuna koji su obvezni ustrojiti neovisnu jedinicu za unutarnju reviziju, iznimno, mogu prema vlastitoj procjeni opravdanosti unutarnju reviziju uspostaviti:

- osnivanjem zajedničke jedinice za unutarnju reviziju na prijedlog više korisnika proračuna uz prethodnu suglasnost ministra/ice financija ili
- sklapanjem sporazuma o obavljanju poslova unutarnje revizije s mjerodavnim ministarstvom/institucijom, jedinicom lokalne i područne (regionalne) samouprave, uz prethodnu suglasnost ministra/ice financija.

Jedinica za unutarnju reviziju ustrojava se na najvišoj organizacijskoj razini te je ustrojstveno i funkcionalno izravno odgovorna čelniku korisnika proračuna.

Osnivanje zajedničke jedinice za unutarnju reviziju i sporazumno obavljanje poslova unutarnje revizije daje mogućnost manjim korisnicima proračuna da uspostave unutarnju reviziju na racionalan, odnosno za njih kao male korisnike proračuna, primjeren način.

Sukladno navedenoj regulativi, ukupno 238 korisnika proračuna ima obvezu uspostavljanja unutarnje revizije od čega je;

- 111 obveznika na državnoj razini i
- 127 obveznika na lokalnoj razini.

U 2010. godini na državnoj i na lokalnoj razini povećan je broj proračunskih korisnika koji su ustrojili unutarnju reviziju. To se naročito odnosi na visokoškolske i znanstvene ustanove (Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Ekonomski fakultet u Zagrebu, Učiteljski fakultet Zagreb, Zdravstveno veleučilište Zagreb, Institut Ruđer Bošković), institucije u sustavu zdravstva (KB Sestre Milosrdnice, Opća bolnica Virovitica) te gradove (Zaprešić, Labin, Crikvenica).

Do kraja 2010. godine ukupno je 131 korisnik proračuna uspostavio unutarnju reviziju na državnoj i lokalnoj razini.

Tablica 10.: Pregled broja korisnika proračuna koji su normativno uspostavili unutarnju reviziju

Korisnici proračuna	Ukupan broj obveznika ustroja unutarnje revizije	Broj korisnika proračuna koji su uspostavili unutarnju reviziju zaključno s godinom						% broja obveznika koji su do 31.12.2010. uspostavili unutarnju reviziju
		2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	
državna razina	111	21	31	32	42	54	72	64,86
lokalna razina	127	1	7	40	43	56	59	46,46
Ukupno:	238	22	38	72	85	110	131	55,04

Unutarnja revizija na državnoj razini uspostavljena je u svih 16 ministarstava, Hrvatskom saboru, Uredu predsjednika, Vladi Republike Hrvatske i Uredima Vlade Republike Hrvatske, Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje, Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje i Hrvatskom zavodu za zapošljavanje te svim središnjim državnim uredima.

Od 72 korisnika državnog proračuna koji su normativno uspostavili unutarnju reviziju njih:

- 40 (56 %) je ustrojilo jedinicu za unutarnju reviziju
- 16 (22%) je imenovalo unutarnje revizore
- 16 (22%) uspostavilo unutarnju reviziju zaključivanjem sporazuma o obavljanju poslova unutarnje revizije, dok je
- na državnoj razini ustrojena zajednička jedinica za unutarnju reviziju (Ured Vlade Republike Hrvatske za unutarnju reviziju, kao zajednička jedinica obavlja unutarnju reviziju za sve urede Vlade Republike Hrvatske).

Važno je napomenuti da su u svim ministarstvima i izvanproračunskim zavodima uspostavljene jedinice za unutarnju reviziju, kao i u većim agencijama (npr. u Središnjoj agenciji za financiranje i ugovaranje programa i projekata EU, Agenciji za plaćanje u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju, Agenciji za regionalni razvoj i slično ).

Manji proračunski korisnici, u smislu broja zaposlenih i proračunskih sredstava, ustrojili su unutarnju reviziju imenovanjem unutarnjeg revizora (npr. Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU, Agencija za odgoj i obrazovanje, Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih, Središnji registar osiguranika, Hrvatski centar za razminiranje i slično).

Primjetan je porast institucija koje su unutarnju reviziju uspostavile sklapanjem sporazuma s nadležnim ministarstvom.

Dok je u 2009. godini, sporazumom imalo uređeno obavljanje unutarnje revizije ukupno 7 institucija, koncem 2010. godine takvih je institucija ukupno 16.

Sveučilište u Rijeci ima potpisani sporazum o obavljanju poslova unutarnje revizije s fakultetima – sastavnicama sveučilišta.

Ured Vlade Republike Hrvatske za unutarnju reviziju, putem sporazuma obavlja unutarnju reviziju za Središnji državni ured za e-Hrvatsku, Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom te za Agenciju za zaštitu osobnih podataka.

Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva i Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa obavljaju unutarnju reviziju za neke od agencija u svom sastavu.

Ministarstvo turizma obavlja poslove unutarnje revizije za Hrvatsku agenciju za poštu i elektroničke komunikacije.

Ministarstvo pravosuđa obavlja poslove unutarnje revizije za Vrhovni sud, dok Ministarstvo financija obavlja unutarnju reviziju za Ured pučkog pravobranitelja.

Sporazumi o obavljanju poslova unutarnje revizije predstavljaju racionalan model uspostave unutarnje revizije za manje korisnike državnog proračuna, međutim, istovremeno, zahtijevaju dostatne kapacitete u institucijama koje putem sporazuma obavljaju poslove unutarnje revizije (resornim ministarstvima, zajedničkoj jedinici za unutarnju reviziju i slično).

Od ukupno 59 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koje su normativno uspostavile unutarnju reviziju njih:

- 46 (78 %) je ustrojilo jedinicu za unutarnju reviziju
- 13 (22 %) je imenovalo unutarnje revizore.

Najveći broj korisnika proračuna lokalne razine uspostavio je unutarnju reviziju ustrojavanjem neovisne jedinice izravno odgovorne čelniku, uključujući 16 županija, 25 gradova te 4 zdravstvene ustanove. Preostali korisnici proračuna lokalne razine imenovali su unutarnje revizore.

Zaključivanje sporazuma o obavljanju poslova unutarnje revizije s drugom institucijom i osnivanje zajedničke jedinice za unutarnju reviziju u 2010. godini nije primjenjivano na lokalnoj razini.

Unutarnja revizija normativno je uspostavljena u svim županijama, osim u Virovitičko–podravskoj županiji i Dubrovačko–neretvanskoj županiji koje prilikom izmjene ustroja u 2010. godini nisu normativno uspostavile unutarnju reviziju, premda je unutarnja revizija prethodno bila ustrojena. Virovitičko-podravska županija je po preporuci Središnje harmonizacijske jedinice pokrenula postupak ponovnog ustrojavanja unutarnje revizije te u 2011. godini donijela Odluku o unutarnjoj reviziji Virovitičko-podravske županije. Također, u 2011. godini Dubrovačko-neretvanska županija donijela je Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu Jedinice unutarnje revizije Dubrovačko-neretvanske županije, a popuna radnih mjesta utvrđenih Pravilnikom planira se u narednom razdoblju.

Preostalih 39 korisnika proračuna državne razine, koji nisu normativno uspostavili unutarnju reviziju, uglavnom su pravosudna tijela, ustanove i zavodi iz sustava znanosti i obrazovanja, zdravstva i socijalne skrbi, kulture te uredi državne uprave u županijama koji imaju više od 50 zaposlenih i raspoložu s više od 30 milijuna kuna proračunskih sredstava te manji korisnici proračuna koji su, sukladno zakonskoj regulativi, obveznici uspostave unutarnje revizije.

S obzirom na navedeno, Strategija razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za razdoblje 2009.-2011. kao jedan od ciljeva definirala je racionalniju uspostavu unutarnje revizije kod malih korisnika proračuna.

U cilju realizacije istoga, Središnja harmonizacija jedinica provodi analize međusobne povezanosti manjih s nekima od većih korisnika proračuna u smislu nadležnosti i načina financiranja te mogućnosti uspostave unutarnje revizije u okviru postojećih načina uspostave

unutarnje revizije (potpisivanje sporazuma, osnivanje zajedničke jedinice za unutarnju reviziju).

U cilju racionalne uspostave unutarnje revizije po potrebi će se redefinirati postojeći kriteriji i načini uspostavljanja unutarnje revizije definirani Pravilnikom o unutarnjoj reviziji korisnika proračuna.

### 3.2.2. Kapaciteti unutarnjih revizora

Tijekom 2010. godine nastavljene su aktivnosti jačanja kapaciteta unutarnjih revizora, u smislu povećanja broja unutarnjih revizora i njihove stručnosti. Značajan broj proračunskih korisnika na državnoj razini, prije svega ministarstva, povećala su broj sistematiziranih radnih mjesta unutarnjih revizora u već ustrojenim jedinicama za unutarnju reviziju te broj unutarnjih revizora.

Institucije koje su tijekom 2010. godine povećale broj sistematiziranih radnih mjesta za unutarnje revizore na državnoj razini su: *Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva, Ministarstvo kulture, Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU, Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost, Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih, Agencija za plaćanje u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju, Sveučilište u Rijeci.*

Institucije koje su tijekom 2010. godine povećale broj unutarnjih revizora su: *Ministarstvo financija, Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo obrane, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva, Ministarstvo uprave, Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU, Hrvatski zavod za zapošljavanje.*

Povećan broj sistematiziranih radnih mjesta, odnosno povećani kapaciteti na državnoj razini rezultat su, između ostalog, i Odluke Vlade Republike Hrvatske od 19. veljače 2010. godine<sup>17</sup> Navedenom Odlukom zadužena su ministarstva i ostale institucije u sustavu upravljanja pretprijetnim fondovima Europske unije da unutarnjom preraspodjelom ili novim zapošljavanjem osiguraju dovoljan broj unutarnjih revizora.

Ukupno je predviđeno da se u institucijama uključenim u provedbu IPA programa broj unutarnjih revizora poveća za 37 revizora. Do kraja 2010. godine i početkom 2011. godine, temeljem navedene Odluke, ukupno je zaposlen 31 unutarnji revizor u ukupno 12 institucija (*Ministarstvu gospodarstva, rada i poduzetništva, Ministarstvu mora, prometa i infrastrukture, Ministarstvu financija, Ministarstvu pravosuđa, Ministarstvu unutarnjih poslova, Ministarstvu kulture, Ministarstvu uprave, Uredu Vlade RH za unutarnju reviziju, Ministarstvu regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva, Središnjem državnom uredu za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije, Agenciji za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih, Hrvatskom zavodu za zapošljavanje*).

S obzirom na daljnje pripreme za korištenje EU fondova, a uvažavajući potrebe unutarnjih revizora za obavljanjem revizija kako u području nacionalnih sredstava, tako i u području EU

---

<sup>17</sup> Odluka Vlade Republike Hrvatske od 19. veljače 2010. godine (Klasa: 400-01/05-02/01, Urbroj: 5030120-10-5) o aktivnostima koje ministarstva i ostale institucije, uključene u provedbu IPA programa, trebaju poduzeti do kraja 2010. godine, s ciljem dobivanja dozvole za rad sustava upravljanja pretprijetnim programima EU, bez prethodne kontrole Delegacije Europske unije.

fondova, Odlukom Vlade Republike Hrvatske<sup>18</sup>, predviđene su aktivnosti daljnjeg jačanja kapaciteta unutarnjih revizora, u smislu osiguranja potrebnog broja unutarnjih revizora unutarnjom preraspodjelom ili novim zapošljavanjem.

Osim toga, razvija se praksa da ministarstva, odnosno, prva razina proračunskih korisnika putem sporazuma obavlja reviziju za drugu razinu proračunskih korisnika (npr. za agencije u svojem sastavu) te se stoga nastoje jačati kapaciteti na razini ministarstava kako bi bili dostatni za provođenje takvih aktivnosti.

Na lokalnoj razini povećan je broj sistematiziranih radnih mjesta i to u 5 županija (Brodsko-posavska, Karlovačka, Požeško-slavonska, Šibensko-kninska, Sisačko-moslavačka), Gradu Zagrebu te u 7 gradova (Koprivnica, Opatija, Osijek, Split, Šibenik, Velika Gorica, Vukovar). Također, povećan je broj popunjenih radnih mjesta u slijedećim institucijama: Primorsko-goranskoj županiji, Sisačko-moslavačkoj županiji, Gradu Zagrebu, Gradu Koprivnici, Gradu Osijeku, Gradu Zadru i Gradu Vukovaru.

Povećan broj sistematiziranih radnih mjesta, odnosno povećani kapaciteti unutarnjih revizora na lokalnoj razini, jednim dijelom, rezultat su i primjene Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Navedena Uredba stupila je na snagu 24. lipnja 2010. godine te su stupanjem na snagu iste, jedinice lokalne područne (regionalne) samouprave provele izmjene i dopune unutarnjeg ustrojstva.

Središnja harmonizacijska jedinica, tom prilikom, uputila je dopis<sup>19</sup> proračunskim korisnicima na lokalnoj razini kojim je skrenula pozornost, odnosno istakla važnost unutarnje revizije na razini županija i velikih gradova te da se sukladno tome osigura dovoljan broj radnih mjesta za funkciju unutarnje revizije.

Valja naglasiti da je povećan broj sistematiziranih i popunjenih radnih mjesta odraz i činjenice da je prepoznata uloga, svrha i koristi unutarnje revizije od strane samih proračunskih korisnika kao i važnost poduzimanja mjera za osiguravanje dovoljnih kapaciteta.

Osim povećanja, uslijed preustrojavanja i racionalizacije, u manjem dijelu korisnika proračuna, došlo je i do smanjenja sistematiziranih radnih mjesta, uglavnom se radi o smanjenju za jedno radno mjesto.

Na državnoj razini smanjen je broj sistematiziranih radnih mjesta u Ministarstvu pravosuđa i Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje.

Na lokalnoj razini smanjen je broj sistematiziranih radnih mjesta u Krapinsko-zagorskoj županiji, Splitsko-dalmatinskoj županiji, Varaždinskoj županiji, Zadarskoj županiji, Gradu Pazinu, Gradu Samoboru, Gradu Gospiću, Općoj bolnici Pula, Županijskoj bolnici Čakovec.

Zaključno se može istaknuti da ukupan broj unutarnjih revizora na državnoj i lokalnoj razini koji obavljaju poslove unutarnje revizije u 2010. godini iznosi 221 što je povećanje u odnosu na 188 unutarnjih revizora koliko ih je bilo u 2009. godini.

---

<sup>18</sup> Klasa: 400-01/05-02/1, Urbroj: 5030112-11-1 od 17. ožujka 2011. godine

<sup>19</sup> Dopis Ministarstva financija jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave od 21. srpnja 2010. godine (Klasa: 043-01/10-01/408, Urbroj: 513-10/10-3)

Tablica br. 11.: Broj unutarnjih revizora na poslovima unutarnje revizije

Razina/Godina	2009	2010
Državna razina	123	147
Lokalna razina	65	74
Ukupno	188	221

Uz evidentne rezultate postignute na jačanju kapaciteta unutarnjih revizora u javnom sektoru, još uvijek su primjetne određene poteškoće.

Na državnoj razini to se odnosi na nedovoljne kapacitete za obavljanje unutarnje revizije za nacionalna i EU sredstva te za obavljanje unutarnje revizije putem sporazuma za drugu razinu proračunskih korisnika. Također, na državnoj razini, prisutna je situacija da voditelji jedinice za unutarnju reviziju, u slučaju kada je jedinica ustrojena kao odjel, odnosno, načelnici odjela za unutarnju reviziju imaju isti koeficijent složenosti poslova kao i viši unutarnji revizor koji je zaposlen unutar tog odjela.

S obzirom da kao načelnici odjela za unutarnju reviziju, obavljaju najsloženije poslove iz djelokruga rada unutarnje revizije, što uključuje i upravljanje radom odjela, koordinaciju pripreme i provedbe revizijskih aktivnosti, redovitu suradnju s najvišim rukovodstvom i ostalim rukovodećim službenicima, bit će potrebno razmjerno povećati koeficijent složenosti poslova načelnika odjela za unutarnju reviziju u odnosu na koeficijent složenosti radnog mjesta višeg unutarnjeg revizora.

Sukladno prethodno navedenom, bit će potrebno predložiti izmjene i dopune Uredbe o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi<sup>20</sup>.

Na lokalnoj razini, primjetna poteškoća je ta što su većinom uspostavljene male jedinice za unutarnju reviziju, primjerice 38 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima jednog unutarnjeg revizora, a 9 jedinica nema još zaposlenih unutarnjih revizora.

Najčešći razlozi takve situacije na lokalnoj razini su nedovoljan broj zaposlenika visoke stručne spreme te nedovoljna financijska sredstva za zapošljavanje novih službenika.

U Istarskoj županiji, stručno ovlašteni unutarnji revizori su raspoređeni na druge poslove i ne provode aktivnosti unutarnje revizije.

Međutim, treba istaknuti da u 2010. godini, 13 jedinica (4 županije i 9 gradova) ima zaposlenih 2 i više unutarnjih revizora, što je u odnosu na 8 jedinica od prošle godine, primjetno povećanje.

Nekolicina gradova (Grad Samobor, Grad Velika Gorica, Grad Gospić) unatoč raspisanim natječajima nisu uspjeli zaposliti unutarnje revizore tijekom 2010. godine te će postupak zapošljavanja ponoviti tijekom 2011. godine.

Grad Velika Gorica u međuvremenu je novim natječajem koji je raspisan u 2011. godini zaposlio stručno ovlaštenog unutarnjeg revizora.

Grad Vinkovci je uputio kandidata u izobrazbu za stjecanje uvjeta za stručno ovlaštenog unutarnjeg revizora. Isti je stekao uvjete za stručnog ovlaštenog unutarnjeg revizora,

<sup>20</sup> Narodne novine br. 37/01, 38/01 – ispravak, 71/01, 89/01, 112/01, 7/02 – ispravak, 17/03, 197/03, 21/04, 25/204 – ispravak, 66/05, 131/05, 11/07, 47/07, 109/07, 58/08, 32/09, 140/09, 21/10, 38/10, 77/10 i 113/10, 22/11

međutim još nije raspoređen na poslove obavljanja unutarnje revizije što će biti učinjeno u 2011. godini.

Grad Virovitica je uputio kandidata u izobrazbu za stjecanje uvjeta za stručno ovlaštenog unutarnjeg revizora. Isti je u procesu izobrazbe.

### **3.2.3. Izobrazba provedena u području unutarnje revizije**

#### **3.2.3.1. Osnovna izobrazba**

Jedna od mjera u Strategiji razvoja sustava unutarnjih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za razdoblje 2009. – 2011. bila je unaprijediti izobrazbu unutarnjih revizora te su tijekom 2010. godine poduzete određene aktivnosti s ciljem da se isto osigura.

U svibnju 2010. godine donijet je novi Program stručne izobrazbe za zvanje ovlaštenoga unutarnjeg revizora u javnom sektoru<sup>21</sup> i novi Naputak o provođenju stručne izobrazbe za stjecanje zvanja ovlaštenog unutarnjeg revizora u javnom sektoru<sup>22</sup>.

Najznačajnije izmjene u odnosu na dotadašnji program izobrazbe odnose se na sljedeće:

- smanjen je broj modula sa 7 na 5 modula
- unaprijeđeni su materijali u okviru programa izobrazbe na način da su usklađeni s aktualnim razvojem sustava financijskog upravljanja i kontrola čime je ostvarena čvršća poveznica između razvoja financijskog upravljanja i kontrola i unutarnje revizije
- uz postojeći pismeni ispit i obavljanje dviju praktičnih revizija, uveden je i usmeni ispit sa svrhom cjelovite procjene savladane metodologije rada unutarnje revizije

U veljači 2010. godine odlukom ministra financija osnovano je Programsko vijeće za stručnu izobrazbu unutarnjih revizora u javnom sektoru kao savjetodavno tijelo Središnje harmonizacijske jedinice.

Programsko vijeće svojim je savjetima i preporukama, uvažavajući prijedloge i komentare dotadašnjih polaznika, dalo značajan doprinos na izradi novog Programa izobrazbe i Naputka, kao i ostalim aktivnostima poduzetim na redizajniranju programa izobrazbe unutarnjih revizora.

Početak 2010. godine, završena je edukacija za 23 polaznika 15. grupe unutarnjih revizora koja je započela u 2009. godini. Također, u 2010. godini je započela i završila izobrazba za 24 unutarnja revizora iz 16. grupe.

U 2010. godini 32 polaznika je steklo stručno ovlaštenje za obavljanje poslova unutarnje revizije u javnom sektoru koje izdaje ministar financija. U tom broju sadržani su polaznici ranijih grupa koji su teoretski dio izobrazbe završili ranijih godina, a u 2010. godini stekli uvjete za dodjelu stručnog ovlaštenja za obavljanje poslova unutarnje revizije u javnom sektoru.

S obzirom da su, sukladno Antikorupcijskom programu za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu za razdoblje 2010.–2012<sup>23</sup>, javna trgovačka društva, također, u obvezi

---

<sup>21</sup> Klasa: 043-01/10-01/207, Urbroj: 513-10/10-1 od 31. svibnja 2010. godine

<sup>22</sup> Klasa: 043-01/10-01/208, Urbroj: 513-10/10-1 od 31. svibnja 2010. godine

uspostaviti i razvijati unutarnju reviziju na način kako je uređeno Zakonom o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, tijekom 2010. godine u izobrazbu je bilo uključeno 8 polaznika iz trgovačkih društava u većinskom vlasništvu države.

U nastavku se daje tablični prikaz broja polaznika uključenih u izobrazbu i broja stručno ovlaštenih unutarnjih revizora.

Tablica br. 12.: Prikaz broja polaznika uključenih u izobrazbu i broja stručno ovlaštenih unutarnjih revizora, zaključno na 31. prosinca 2010. godine

Godina	2004. - 2007.			2008.			2009.			2010.			Ukupno			Ukupno
	TDU	JLPRS	JTD	TDU	JLPRS	JTD	TDU	JLPRS	JTD	TDU	JLPRS	JTD	TDU	JLPRS	JTD	
Polaznici uključeni u izobrazbu	122	85	4	43	18	4	34	9	3	9	7	8	208	119	19	346
Stručno ovlašteni unutarnji revizori	82	53	3	24	23	1	38	11	4	23	5	4	167	92	12	271

Zaključno s 2010. godinom, ukupan broj polaznika uključenih u izobrazbu bio je 346, a 271 polaznik stekao je stručno ovlaštenje za obavljanje poslova unutarnje revizije u javnom sektoru. Razlika u broju polaznika uključenih u izobrazbu i onih koji su stekli stručno ovlaštenje zaključno s 2010. godinom iznosi 75 polaznika, od čega je njih 37 u procesu izobrazbe te još nisu stekli uvjete za dodjelu stručnog ovlaštenja, a 38 je odustalo od izobrazbe (najčešći razlozi su: promjena radnog mjesta, premještaj, odlazak na rad u inozemstvo, bolest, porodiljni dopust i slično).

Analizom podataka iz Godišnjeg izvješća o obavljenim revizijama i aktivnostima unutarnje revizije za 2010. godinu, utvrđeno je da 221 revizora obavljaju unutarnju reviziju za korisnike proračuna državne i lokalne razine. Razlika u odnosu na 271 unutarnjih revizora koji su stekli stručno ovlaštenje za obavljanje poslova unutarnje revizije u javnom sektoru odnosi se na unutarnje revizore zaposlene u Agenciji za reviziju sustava provedbe programa EU, javna trgovačka društva kao i na ovlaštene unutarnje revizore koji su tijekom proteklih šest godina napustili profesiju unutarnje revizije, odnosno, ne bave se više poslovima unutarnje revizije.

### 3.2.3.2. Dodatna izobrazba

Stručno ovlaštene unutarnji revizori, sukladno međunarodnim standardima za unutarnju reviziju imaju obvezu kontinuirano unaprjeđivati svoja znanja i vještine.

Obveza kontinuiranog stručnog usavršavanja unutarnjih revizora ugrađena je u odredbe novog Programa stručne izobrazbe za zvanje ovlaštenoga unutarnjeg revizora u javnom sektoru, a detaljnije je uređena Naputkom o kontinuiranom stručnom usavršavanju unutarnjih revizora u javnom sektoru koji je ministar financija donio u prosincu 2010. godine.<sup>24</sup>

Dodatna izobrazba unutarnjih revizora organizira se i provodi kroz izborne module, tematske radionice, seminare i konferencije.

<sup>23</sup> Zaključak Vlade Republike Hrvatske od 26. studenoga 2009. godine (Klasa: 215-01/09-02/02, Urbroj: 5030105-09-1)

<sup>24</sup> Klasa: 131-01/10-01/138, Urbroj: 513-10/10-1 od 16. prosinca 2010. godine

Središnja harmonizacijska jedinica u studenom i prosincu 2010. godine organizirala je dodatno stručno usavršavanje unutarnjih revizora kroz izborne module:

- Uvod u unutarnju reviziju programa i projekata koje financira Europska unija i
- Unutarnja revizija informacijskih sustava

Tijekom 2010. godine održano je više tematskih radionica za unutarnje revizore koje su dijelom organizirane samostalno od strane Središnje harmonizacijske jedinice, a većim dijelom u suradnji Središnje harmonizacijske jedinice s ostalim institucijama, osobito kroz suradnju s međunarodnim projektima.

U nastavku se navode najznačajnije tematske radionice:

- Radionice o upravljanju rizicima - unutarnji revizori sudjelovali su na jednodnevnim radionicama o upravljanju rizicima koje su predstavnici Središnje harmonizacijske jedinice organizirali tijekom 2010. godine za najvišu upravljačku razinu i za imenovane koordinate za rizike
- Radionice vezano za provedbu revizije EU fondova organizirane u veljači, ožujku, travnju i rujnu 2010. godine za potrebe provođenja horizontalnih revizija
- Specijalizirana radionica "Metodologija strateškog planiranja unutarnje revizije" održana u prosincu 2010. godine
- Radionice iz područja javne nabave prilagođene potrebama unutarnjih revizora održavane su u razdoblju svibanj – studeni 2010. godine u suradnji s Upravom za sustav javne nabave Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva
- U okviru Matra flex projekta, nizozemski stručnjaci održali su u veljači 2010. godine modul "Uzorkovanje", u travnju 2010. godine modul "Revizija operacija", a u razdoblju od 24.-28. svibnja 2010. godine organizirano je studijsko putovanje u Nizozemsku za tri hrvatska predstavnika. Svrha projekta bila je unaprijediti revizijsku metodologiju za provođenje revizija EU fondova
- U okviru projekta IPA 2007 „Daljnje jačanje i poboljšanje sustava unutarnje financijske kontrole u Republici Hrvatskoj“, u lipnju i srpnju 2010. godine održane su radionice „Upravljanje rizicima“ i „Povezivanje unutarnje revizije s procesom upravljanja rizicima“ za voditelje unutarnje revizije
- U lipnju 2010. godine u okviru projekta IPA 2007 „Daljnje jačanje sustava unutarnje financijske kontrole u Republici Hrvatskoj“ 10 predstavnika iz Republike Hrvatske s državne i lokalne razine (uključujući i osobe zadužene za razvoj financijskog upravljanja i kontrola) bilo je na studijskom putovanju u Sjevernoj Irskoj i Walesu na kojem su razmijenjena iskustva u području sustava financijskog upravljanja i kontrola i unutarnje revizije
- U rujnu 2010. godine održana je radionica „Ključni pokazatelji uspješnosti“ za unutarnje revizore u okviru projekta PHARE 2006 „Poboljšanje proračunskih procesa u Republici Hrvatskoj“
- U prosincu 2010. godine održana je radionica "Pregled uloga i odgovornosti ključnih aktera u procjeni usklađenosti za strukturne fondove“, u organizaciji Središnje harmonizacijske jedinice i Agencije za reviziju sustava provedbe programa EU fondova u suradnji sa SIGMOM

### **3.2.4. Rezultati provedenih revizija u 2010. godini**

Temeljem analize podataka iz zaprimljenih godišnjih izvješća vidljivo je da su korisnici proračuna državne i lokalne razine godišnjim planovima unutarnje revizije za 2010. godinu planirali obavljanje 416 revizija. Tijekom 2010. godine ukupno je obavljeno 438 revizija ili 5,29 % više u odnosu na broj planiranih revizija.

Tablica br. 13.: Usporedni prikaz broja planiranih i obavljenih revizija na državnoj i lokalnoj razini u 2009. i 2010. godini

OPIS	2009.	2010.	% povećanja/smanjenja 2009/2010
DRŽAVNA RAZINA			
Planirane revizije	242	237	- 2,07
Obavljene revizije	203	265	30,54
LOKALNA RAZINA			
Planirane revizije	182	179	- 1,65
Obavljene revizije	144	173	20,13
Ukupno planirano revizija:	424	416	- 1,89
Ukupno obavljeno revizija:	347	438	26,22

U 2010. godini u odnosu na 2009. godinu došlo je do povećanja broja obavljenih revizija, odnosno broj obavljenih revizija na državnoj razini povećan je za 30 %, dok je na lokalnoj razini povećan za 20%.

Najznačajnija područja koja su revidirana tijekom 2010. godine na razini korisnika proračuna državne i lokalne razine odnose se na:

- a) Sustav proračuna
- b) Subvencije i pomoći
- c) Upravljanje dugotrajnom imovinom
- d) Javnu nabavu
- e) Programe i projekte iz pretpristupnih fondova EU

Najznačajnije preporuke dane u okviru 438 obavljenih revizija odnose se na sljedeće:

- **Izradu i/ili ažuriranje internih procedura vezanih za:** postupke javne nabave, izradu i realizaciju financijskog plana, postupke dodjele subvencija, načine i postupke rada povjerenstva za dodjelu subvencija, suradnju između prve i druge. razine proračunskih korisnika, popis imovine i obveza, vođenje analitičkih evidencija, postupak zaduživanja i razduživanja opreme, postupke rashodovanja i isknjižavanja iz poslovnih knjiga, definiranje jasnih ovlasti i odgovornosti u procesu upravljanja poslovnim prostorima, zemljištem, unaprjeđenje procedura vezanih uz upravljanje sredstvima EU (primjerice procedure za izvještavanje u cilju smanjenja dupliciranja podataka u različitim izvještajima, procedure arhiviranja i evidentiranja projektne dokumentacije i slično).
- **Izradu, strukturu i sadržaj operativnih planskih dokumenata** kao primjerice plana nabave, planova investicija te vremensku usklađenost izrade planskih dokumenata s izradom financijskog plana i slično.
- **Sustave evidencija i izvještavanja** u dijelu koji se odnosi na razvoj baza podataka, izvještajne sustave, postupanje po izvješćima, praćenje realizacije ugovora, evidencije o zakupu i najmu, praćenje naplate, evidencije poduzetih mjera prisilne naplate, vođenje evidencija o materijalnoj imovini, detaljnije razrađivanje troškova, jasnije ovlasti za kontrolu i jasnije odobravanje dostavljenih izvješća od strane proračunskih korisnika druge razine, ažurne baze podataka o dodijeljenim subvencijama podržane IT sustavom, jedinstvene baze podataka o zemljištu i vlasništvu, evidencije potpisanih ugovora o kupnji nekretnina, centraliziranu evidenciju ugovorenih obveza, izradu godišnjeg izvješća o izvršenju plana nabave, izvješćivanje o uočenim nepravilnostima i slično.
- **Naknadne kontrole** osobito u slučaju danih subvencija kroz provođenje kontrola na licu mjesta za sve vrste subvencija i potpora, stvaranje pretpostavki za kontrolu namjenskog trošenja sredstava u sustavu socijalne skrbi, praćenje

realizacije ugovora i ugovorenih obveza te postupanja u slučaju nepridržavanja uvjeta iz ugovora i slično.

- **Prethodne kontrole** u dijelu koji se odnosi na bolje analize potreba za subvencijama, analize učinaka dodijeljenih i realiziranih subvencija, potpora, izradu cjelovitijih projekcija budućih potreba, jačanje prethodne kontrole prije ulaska u sustav socijalne skrbi i slično.
- **Razvoj ljudskih potencijala** kroz kontinuiranu izobrazbu i informiranje zaposlenika o procesu javne nabave, kontroli isporučene robe, radova i usluga, financijskom upravljanju, osiguranju kvalitete, izradi izvještaja za praćenje projekata te o nepravilnostima i upravljanju rizicima osobito u sustavu upravljanja EU fondovima, izradi analize opterećenosti zaposlenika jedinica za provedbu projekata, povećanom broju zaposlenika sukladno rezultatima analiza, izradi planova zamjene osoblja i popise osjetljivih radnih mjesta.

Tablica br. 14.: Prikaz realiziranih preporuka na državnoj i lokalnoj razini u 2010. godini

GODINA	BROJ DANIH PREPORUKA	REALIZACIJA PREPORUKA						
		PROVEDENE	DJELOMIČNO PROVEDENE	NEPROVEDENE	NEPROVEDENE (ISTEKAO ROK PROVEDBE)	% U ODNOSU NA UKUPNO NEPROVEDENE	NEPROVEDENE (NIJE ISTEKAO ROK PROVEDBE)	% U ODNOSU NA UKUPNO NEPROVEDENE
2009.	1931	726	228	897				
2010.	2645	1153	381	1111	330	30 %	781	70 %

Na temelju podataka iz godišnjih izvješća unutarnje revizije uočen je porast danih preporuka u 2010. godini, u odnosu na 2009. godinu, što je vezano i za već prikazan podatak o povećanom broju obavljenih revizija u 2010. godini. Iako je značajan broj neprovedenih preporuka, valja naglasiti da je u njihovoj strukturi visok postotak preporuka (70%) kojima još nije istekao rok za provedbu te će iste biti implementirane u budućem razdoblju.

Zahvaljujući provedenim preporukama unutarnje revizije jačaju sustavi financijskog upravljanja i kontrola, a doprinos rada ove profesije vidljiv je kroz izgradnju konkretnih kontrolnih mehanizama što je kod pojedinih institucija na državnoj i lokalnoj razini rezultiralo:

- **Izradom internih akata, pravilnika, naputaka, smjernica, uputa** kojima su detaljnije uređeni postupci, ovlasti i odgovornosti te kontrolni mehanizmi u ključnim procesima koji se, primjerice, odnose na postupke planiranja i provedbe nabave roba, usluga, radova, sustave kontrole kvalitete, utvrđivanje kriterija za sufinanciranje i subvencioniranje malog i srednjeg poduzetništva, utvrđivanje kriterija za dodjelu kapitalnih ulaganja, utvrđivanje kriterija za izradu programa javnih potreba u športu te ulaganja u objekte društvene djelatnosti, korištenje određenih prava (npr. pravo za prijevoz učenika osnovnih škola, korištenje službenih vozila, korištenje mobilnih telefona i slično).
- **Unaprjeđenjem sustava evidencija, izvješćivanja i informiranja** na način da je uspostavljena centralizirana evidencija potpisanih ugovora, ojačana financijska disciplina kroz cash – pooling, uvedeno izvješćivanje o izvršenju proračuna prema izvorima financiranja sukladno ostvarenim primicima i prihodima, uveden postupak praćenja javnih nabava kod trgovačkih društava u vlasništvu grada, uvedena cjelovita evidencija nekretnina u vlasništvu grada, ojačana suradnja i koordinacija aktivnosti između upravnih tijela za financije i drugih ustrojstvenih jedinica.

- **Jačanjem naknadne kontrole** vezano za dodjelu potpora, korištenje gradskih prostora (npr. danih na privremeno korištenje udrugama građana), namjensko trošenje proračunskih sredstava danih u svrhu nabave opreme kod druge razine proračunskih korisnika (npr. nabava opreme u školskim i predškolskim ustanovama) i slično.
- **Jačanjem prethodne kontrole**, primjerice dopunom kriterija za dodjelu subvencija u poljoprivredi, čime je osigurana bolja raspodjela sredstava i praćenje ostvarivanja ciljeva koji se žele postići subvencioniranjem, određivanjem preciznijih kriterija za davanje na korištenje i zakup poslovnih prostora, utvrđivanjem mjerljivih kriterija za odabir programa i projekata prevencije i suzbijanja bolesti ovisnosti koje se sufinanciraju iz proračuna.

Također godišnja izvješća unutarnje revizije ukazuju da je unaprijeđena suradnja čelnika i unutarnje revizije što dokazuju aktivnom potporom čelnika korisnika proračuna aktivnostima unutarnje revizije i njihovom interesu za provođenje danih preporuka.

U godišnjim izvješćima unutarnje revizije, osobito korisnika proračuna lokalne razine naglašeno je da čelnici inzistiraju na provođenju preporuka, zahtijevaju izvješća o poduzetim aktivnostima i rezultatima tih aktivnosti, odnosno utjecaju provedenih preporuka na kvalitetu rada proračunskog korisnika.

### 3.2.5. Planiranje unutarnje revizije

Sukladno članku 31. Zakona sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru voditelji jedinice za unutarnju reviziju, uz odobrenje čelnika korisnika proračuna, obvezni su Središnjoj harmonizacijskoj jedinici dostaviti strateške i godišnje planove unutarnje revizije.

Od ukupno 68 korisnika proračuna državne razine koji su uspostavili unutarnju reviziju i obveznici su izvješćivanja, njih 47 (69,12%) je izradilo strateške planove, a 49 (72,05%) je izradilo godišnje planove unutarnje revizije.

Od ukupno 59 korisnika proračuna lokalne razine koji su uspostavili unutarnju reviziju njih 49 (83,05%) je izradilo strateške planove, a 49 (83,05%) je izradilo godišnje planove unutarnje revizije.

Određen broj korisnika proračuna državne i lokalne razine, koji su uspostavili unutarnju reviziju, nisu izradili strateške i godišnje planove unutarnje revizije, ali usporedbom navedenih podataka s podacima danim u prijašnjim izvještajnim razdobljima, zamjetno je da se broj izrađenih strateških i godišnjih planova i na državnoj i na lokalnoj razini povećao.

Iz dostavljenih godišnjih planova korisnika proračuna za 2011. godinu proizlazi:

- da korisnici proračuna državne razine planiraju obaviti ukupno 259 unutarnjih revizija, od toga:

- 141 (54,44%) unutarnjih revizija procesa vezanih uz pripremu i izvršavanje proračuna, računovodstvo, javnu nabavu, pripremu zakonskih propisa, upravljanje ljudskim resursima, upravljanje imovinom i informacijske sustave
- 85 (32,82%) unutarnjih revizija vezano uz korištenje sredstava EU
- 33 (12,74%) unutarnjih revizija vezano uz specifične procese institucija

- da korisnici proračuna lokalne razine planiraju obaviti ukupno 178 unutarnjih revizija, od toga:

- 129 (72,47%) unutarnjih revizija vezano uz pripremu i izvršavanje proračuna, računovodstvo, javnu nabavu, upravljanje ljudskim resursima, upravljanje imovinom, informacijske sustave i slično.

- 46 (25,84%) unutarnjih revizija vezano uz procese iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave
- 3 (1,69%) unutarnje revizije vezane uz korištenje sredstava EU

Struktura planiranih revizija kod korisnika proračuna na državnoj i lokalnoj razini, ukazuje da je naglasak na ključnim područjima vezanim uz financijsko upravljanje i kontrole (sustav proračuna, izvršavanja proračuna, računovodstvo, izvještavanje, sustav javne nabave) što će pomoći u davanju mišljenja unutarnjih revizora, koje će, među ostalim, biti značajno za davanje godišnje izjave čelnika institucija o fiskalnoj odgovornosti.

### 3.2.6. Budući pravci razvoja unutarnje revizije

U skladu s ciljevima, mjerama i aktivnostima Strategije za sustav unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru za razdoblje 2009.-2011. budući pravci razvoja unutarnje revizije idu u smjeru:

- daljnjeg jačanja postojećeg kapaciteta unutarnjih revizora u smislu osiguranja dovoljnog broja unutarnjih revizora i njihove stručnosti
- daljnjeg razvoja izobrazbe u cilju specijalizacije i stjecanja više praktičnih znanja iz pojedinih područja
- praćenja aktivnog angažmana unutarnjih revizora u kontinuiranom stručnom usavršavanju
- efikasnijeg korištenja revizijskih resursa zajedničkim angažmanom unutarnjih revizora na provođenju revizija poslovnih procesa koji su zajednički kod više korisnika proračuna (horizontalne revizije) te na provođenje revizija procesa koji se odvijaju u povezanim institucijama (vertikalne revizije)
- razvoja procjene kvalitete rada unutarnje revizije
- usmjeravanja aktivnosti unutarnje revizije na složenije revizije u cilju pružanja adekvatne potpore upravljačkoj strukturi
- razvoja suradnje unutarnje revizije i upravljačke strukture kroz održavanje prezentacija i zajedničkih radionica s ciljem jačanja međusobne suradnje.

Uloga i značaj unutarnje revizije u narednom razdoblju još više će doći do izražaja, budući da će mišljenje unutarnjih revizora o funkcioniranju sustava financijskog upravljanja i kontrola, temeljeno na provedenim revizijama, biti sastavni dio izjave o fiskalnoj odgovornosti koju potpisuje čelnik korisnika proračuna, a što proizlazi kao obveza iz Zakona o fiskalnoj odgovornosti.

## 3.3. Središnja harmonizacijska jedinica

### 3.3.1. Aktivnosti Središnje harmonizacijske jedinice realizirane u 2010. godini

Najznačajnije aktivnosti Središnje harmonizacijske jedinice na području **razvoja metodologije rada, uputa, smjernica i izobrazbe** za potrebe razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola tijekom 2010. godine uključuju sljedeće:

- a) vezano uz razvoj sustava financijskog upravljanja i kontrola:
- pripremljene su Upute za izmjene i dopune Plana uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola za korisnike proračuna državne i lokalne razine
  - izrađeni su upitnici za analizu stanja financijskog upravljanja i kontrola za korisnike proračuna na državnoj i na lokalnoj razini, kao i za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu

- pripremljen je Akcijski plan za daljnji razvoj financijskog upravljanja i kontrola za ministarstva i izvanproračunske zavode koji je Vlada Republike Hrvatske usvojila 30. prosinca 2010. godine
- u okviru projekta IPA 2007 - "Daljnje jačanje sustava unutarnje financijske kontrole u Republici Hrvatskoj" pripremljen je nacrt Priručnika za financijsko upravljanje i kontrole koji je u završnoj fazi izrade
- pripremljeni su moduli za stručnu izobrazbu iz područja financijskog upravljanja i kontrola

b) vezano uz razvoj unutarnje revizije:

- izrađen je novi Priručnik za unutarnje revizore (verzija 4.0) koji je ministar financija odobrio 30. studenoga 2010. godine
- redizajnirana je stručna izobrazba unutarnjih revizora u javnom sektoru donošenjem novog Program stručne izobrazbe za stjecanje zvanja ovlaštenoga unutarnjeg revizora u javnom sektoru te novog Naputaka o provođenju stručne izobrazbe i polaganju ispita za stjecanje zvanja ovlaštenoga unutarnjeg revizora u javnom sektoru
- izrađen je Naputak o kontinuiranom stručnom usavršavanju unutarnjih revizora u javnom sektoru.

Donesen je novi Naputak za izradu godišnjeg izvješća o unutarnjim financijskim kontrolama u javnom sektoru kojim je izvješćivanje o financijskom upravljanju i kontroli te unutarnjoj reviziji usklađeno s aktualnim razvojem ovog sustava.

Uz razvoj metodologije rada, uputa i smjernica te organizaciju izobrazbe, ključna uloga Središnje harmonizacijske jedinice je osigurati:

- usklađen razvoj sustava unutarnjih financijskih kontrola s razvojem u proračunskom sustavu te reformama u području javne uprave
- koordinaciju aktivnosti s proračunskim korisnicima
- jednoobrazan pristup u razvoju sustava unutarnjih financijskih kontrola za potrebe upravljanja nacionalnim sredstvima i sredstvima EU, uvažavajući specifičnosti.

Stoga su tijekom 2010. godine aktivnosti Središnje harmonizacijske jedinice bile usmjerene na **koordinaciju i harmonizaciju** razvoja ovog sustava kroz tri područja:

- suradnja s ključnim nositeljima proračunskih reformi kao i reformi u javnoj upravi što je uključilo suradnju s Državnom riznicom i Ministarstvom uprave, te suradnju s Državnim uredom za reviziju
- nastavak koordinacije s proračunskim korisnicima na državnoj i lokalnoj razini
- suradnja s institucijama uključenim u upravljanje i provedbu pretprijetnim fondovima EU.

Osim navedenoga, također je bila vrlo aktivna međunarodna suradnja kroz međunarodne projekte, bilateralne sastanke te organizaciju 1. regionalne konferencije o sustavu unutarnjih financijskih kontrola. Kroz Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu, Središnja harmonizacijska jedinica je pružila potporu u provedbi mjera koje se odnose na razvoj financijskog upravljanja i kontrola te unutarnje revizije u trgovačkim društvima u većinskom državnom vlasništvu.

### ***Suradnja s ključnim nositeljima proračunskih reformi kao i reformi u javnoj upravi te Državnim uredom za reviziju***

U cilju koordiniranog razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru tijekom 2010. godine intenzivno se surađivalo s Državnom riznicom i Ministarstvom uprave, te Državnim uredom za reviziju.

U suradnji s **Državnom riznicom** raspravljene su Upute za izmjene i dopune Plana uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola, izrađeni su upitnici za analizu financijskog upravljanja i kontrola te analizirani rezultati provedene analize financijskog upravljanja i kontrola.

Prezentacija rezultata analize financijskog upravljanja i kontrola namijenjena ministarstvima i izvanproračunskim zavodima održana je u suradnji Središnje harmonizacijske jedinice i Državne riznice.

Također pojedinačne sastanke s predstavnicima ministarstava i izvanproračunskih zavoda organizirane s ciljem da se rasprave i usuglase prijedlozi mjera za daljnji razvoj financijskog upravljanja i kontrola zajednički su održali predstavnici Središnje harmonizacijske jedinice i Državne riznice.

Važno je istaknuti uključenost Središnje harmonizacijske jedinice u pripremi Zakona o fiskalnoj odgovornosti te Uputa za izradu strateških planova za razdoblje 2011.-2013., kao i prisutnost na pojedinačnim sastancima s predstavnicima svih ministarstava vezano za pripremu izrade proračuna za 2011. godinu, koje je organizirala Državna riznica, a prilikom kojih je ukazano na ulogu i značaj sustava unutarnjih financijskih kontrola za učinkovito upravljanje proračunskim sredstvima.

Suradnja se također odvijala i u okviru projekta Phare 2006 "Unapređenje proračunskih procesa" čiji je korisnik bila Državna riznica.

S predstavnicima **Ministarstva uprave** također su održani sastanci u cilju koordinacije aktivnosti, odnosno da se predviđene aktivnosti na razvoju financijskog upravljanja i kontrola (osobito u dijelu jačanja suradnje između prve i druge razine proračunskih korisnika, adekvatnog organizacijskog statusa uprava za financije te adekvatnog pozicioniranja unutarnje revizije u klasifikacijama radnih mjesta za lokalnu razinu) uvažavaju u izradi dokumenata koje je tijekom 2010. godine pripremalo Ministarstvo uprave, a koji uključuju:

- Uredbu o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave
- Prijedlog jedinstvenih kriterija za ustrojavanje agencija, zavoda i drugih regulatornih tijela
- Uredbu o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Važno je istaknuti suradnju s **Državnim uredom za reviziju** koja je pojačana održavanjem redovitih tromjesečnih sastanaka, što u znatnoj mjeri pridonosi koordinaciji razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola kod korisnika proračuna. Redoviti tromjesečni sastanci imaju za cilj razmjenu informacija o razvoju sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru.

Na održanim sastancima predstavljene su primjerice, aktivnosti provođenja analize financijskog upravljanja i kontrola, rezultati provedene analize financijskog upravljanja i kontrola, kao i prijedlozi mjera za daljnje jačanje financijskog upravljanja i kontrola.

Na 6. godišnjem seminaru unutarnjih revizora u javnom sektoru predstavnica Državnog ureda za reviziju prezentirala je godišnje izvješće Državnog ureda za reviziju za 2009. godinu s naglaskom na prikazu područja poslovanja korisnika proračuna u kojima je Državni ured za reviziju imao najviše nalaza.

### ***Koordinacija razvoja ovog sustava s korisnicima proračuna na državnoj i lokalnoj razini***

Kako se odvijao razvoj sustava unutarnjih financijskih kontrola te provodile reforme u sustavu proračuna i javnoj upravi, Središnja harmonizacijska jedinica s ključnim informacijama upoznavala je proračunske korisnike na državnoj i lokalnoj razini.

Organizirani su redoviti sastanci s voditeljima i koordinatorima za financijsko upravljanje i kontrole te s voditeljima jedinica za unutarnju reviziju s državne i lokalne razine.

Organizirani su posjeti proračunskim korisnicima te je održano više prezentacija na temu daljnjeg razvoja sustava financijskog upravljanja i kontrola za najvišu upravljačku razinu (državne tajnike, tajnike, ravnatelje uprava, župane, gradonačelnike, pročelnike upravnih tijela). Putem sastanaka i prezentacija ujedno su i predstavljene izrađene upute, smjernice, priručnici i slično kako bi proračunski korisnici isto mogli lakše implementirati.

Središnja harmonizacijska jedinica nastojala je jačati suradnju između unutarnje revizije i upravljačke strukture. Tako su održani sastanci vezani uz provođenje horizontalnih i vertikalnih revizija na kojima su bili prisutni unutarnji revizori i rukovodstvo, a u organizaciji projekta Phare 2006 "Unapređenje proračunskih procesa" održano je više radionica na kojima su zajedno sudjelovali voditelji jedinica za unutarnju reviziju i rukovodstvo.

U prosincu 2010. godine održan je 6. godišnji seminar unutarnjih revizora u javnom sektoru Republike Hrvatske na kojem su izložene teme vezane uz aktualnosti u razvoju unutarnje revizije.

### ***Suradnja s institucijama uključenim u upravljanje i provedbu pretpristupnim fondovima EU***

Tijekom 2010. godine nastavljena je suradnja s Agencijom za reviziju sustava provedbe programa EU, Nacionalnim fondom i Središnjom agencijom za financiranje i ugovaranje programa i projekata EU.

Ažurirane su Smjernice za razvoj suradnje između Agencije za reviziju sustava provedbe programa EU i unutarnje revizije unutar sustava IPA i SAPARD (verzija 2.0).

Koordinirane su aktivnosti vezane za zaključivanje Sporazuma o suradnji Agencije za reviziju sustava provedbe programa Europske Unije i unutarnje revizije u institucijama operativne strukture IPA komponente I, II i IV i Sporazum o suradnji navedene Agencije i Samostalne službe za unutarnju reviziju Ministarstva financija. Sporazumima su definirana područja i načini međusobne suradnje Agencije i unutarnje revizije u cilju smanjenja preklapanja poslova te povećanja učinkovitosti.

Predstavnik Središnje harmonizacijske jedinice bio je uključen u radnu skupinu koja je izradila Strategiju upravljanja rizicima u sustavu upravljanja i provedbe programa EU za razdoblje 2010.-2012.

Koordinirane su aktivnosti na provođenju horizontalnih revizija u sustavu EU fondova (Revizija pripremljenosti sustava za funkcioniranje bez prethodnih kontrola Delegacije Europske unije u institucijama uključenim u program IPA I, III i IV te Revizija praćenja provedbe preporuka iz Akcijskog plana za provedbu preporuka iz Objedinjenog revizijskog izvješća o procesu realizacije ugovora za projekte iz programa CARDS i PHARE.

Predstavnici Središnje harmonizacijske jedinice redovito su sudjelovali na EU kolegijima koje saziva Nacionalna dužnosnica za ovjeravanje, a vezano uz korištenje prepristupnih programa EU te pripremu za korištenje strukturnih instrumenata EU.

Nastavljena je suradnja sa Središnjom agencijom za financiranje i ugovaranje programa i projekata EU te Nacionalnim fondom u provedbi izobrazbe za osobe uključene u upravljanje sredstvima EU ("Financijsko upravljanje i kontrola fondova EU").

### ***Aktivnosti vezane uz zatvaranje Poglavlje 32 – Financijski nadzor***

Poglavlje 32 – Financijski nadzor privremeno je zatvoreno na međuvladinoj konferenciji održanoj 27. srpnja 2010. godine. Nakon što je Poglavlje 32 privremeno zatvoreno nastavljene su aktivnosti redovitog izvještavanja Europske komisije o provođenju aktivnosti vezanih uz sustav unutarnjih financijskih kontrola.

### ***Međunarodna suradnja i aktivnosti***

#### Projekti

Na razvoju sustava unutarnjih financijskih kontrola tijekom 2010. godine značajan je bio i angažman međunarodnih stručnjaka i konzultanata kroz projekte financirane od strane EU, odnosno kroz projekte u okviru bilateralne suradnje s Kraljevinom Nizozemskom.

Stručnjaci u okviru projekta IPA 2007 „Daljnje jačanje i poboljšanje sustava unutarnje financijske kontrole u Republici Hrvatskoj“ pomogli su u izradi nacrtu Priručnika za financijsko upravljanje i kontrole, izradi Programa osiguranja kvalitete unutarnje revizije koji je ugrađen u Priručnik za unutarnju reviziju (verzija 4.0) te razradi pitanja za godišnje izvješće o sustavu unutarnjih financijskih kontrola što je ugrađeno u novi Napatuk za godišnje izvješćivanje o sustavu unutarnjih financijskih kontrola.

U okviru Matra flex projekta „Podrška Ministarstvu financija – Samostalnoj službi za unutarnju reviziju EU fondova“ nizozemski stručnjaci su održali više radionica vezanih uz obavljanje unutarnje revizije EU fondova, te su na taj način pridonijeli kontinuiranom profesionalnom razvoju unutarnjih revizora u obavljanju revizije fondova EU te izradi Priručnika za unutarnju reviziju (verzija 4.0.), u dijelu koji se odnosi na fondove EU.

Stručnjaci SIGME održali su prezentacije o značaju i važnosti uloga uprava/upravnih tijela za financije kao koordinatora razvoja sustava financijskog upravljanja i kontrola za proračunske korisnike s državne i lokalne razine.

U cilju razvoja koordinacijske uloge uprava za financije u prosincu 2010. godine uz potporu Constituency Facility, s nizozemskim stručnjacima započet je projekt „Razvoj ustrojstvenih jedinica nadležnih za financije i proračun te jačanje njihove koordinacijske uloge u razvoju financijskog upravljanja i kontrola“.

#### Bilateralna suradnja

Rezultati koji su postignuti na području sustava unutarnjih financijskih kontrola prepoznati su od strane Europske komisije, ali i zemalja u okruženju te je tijekom 2010. godine održano više bilateralnih sastanaka na temu hrvatskih iskustava u razvoju ovog sustava (posjeti delegacija Bosne i Hercegovine, Srbije, Kosova, Ukrajine).

## 1. Regionalna konferencija o unutarnjoj financijskoj kontroli u javnom sektoru

Središnja harmonizacijska jedinica u suradnji sa SIGMOM i uz potporu Delegacije Europske unije u Republici Hrvatskoj organizirala je prvu „Regionalnu konferenciju o unutarnjoj financijskoj kontroli u javnom sektoru za zemlje kandidatkinje i potencijalne zemlje kandidatkinje“. Konferencija je održana u Zagrebu od 27. do 29. listopada 2010. godine. Na konferenciji su sudjelovali predstavnici 12 zemalja, uključujući zemlje članice EU - Bugarsku, Mađarsku, Rumunjsku i Sloveniju te predstavnici zemalja kandidatkinja i potencijalnih kandidatkinja. Svrha konferencije je bila razmjena iskustava i najboljih praksi stručnjaka iz područja financijskog upravljanja i kontrola i unutarnje revizije.

### ***Suradnja sa strukovnim udruženjima***

Tijekom 2010. godine nastavljena je suradnja s Hrvatskim institutom internih revizora (HIIR) u cilju praćenja aktualnosti u razvoju profesije unutarnje revizije na međunarodnoj sceni te vezano uz organizaciju godišnje konferencije HIIR-a, kao i suradnja s Hrvatskom zajednicom računovođa i financijskih djelatnika (HZRiFD). U okviru konferencija i seminara koje su organizirane od strane HIIRa i HZRiFD prezentirane su teme vezane uz aktualni razvoj sustava unutarnjih financijskih kontrola.

Osim navedenoga, predstavnik Središnje harmonizacijske jedinice je aktivno uključen u rad PEM PAL Zajednice unutarnjih revizora u praksi, koja okuplja profesionalce iz unutarnje revizije, većinom predstavnike središnjih harmonizacijskih jedinica iz 21 države Srednje Europe i Azije (od 20 do 80 predstavnika). Tijekom 2010. godine održana je 1 plenarna konferencija na Jalti, Ukrajina i dvije radionice na Bledu, Slovenija, na temu metodologije unutarnje revizije, suradnje inspekcije i unutarnje revizije te izobrazbe unutarnjih revizora. Aktivnosti PEM PAL-a usmjerene su na razmjenu iskustava te istraživanje i razvoj novih metodologija kroz radionice, konferencije i studijske posjete.

### ***Suradnja s javnim trgovačkim društvima***

Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu koji je Vlada Republike Hrvatske usvojila u studenom 2009. godine obvezuje iste na razvoj financijskog upravljanja i kontrola te unutarnje revizije na način kako je uređeno Zakonom o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru. Središnja harmonizacijska jedinica je pružila potporu provođenju tih mjera na način da je pripremila upitnik za analizu sustava unutarnjih financijskih kontrola, prilagođen javnim trgovačkim društvima i prosljedila ga resornim ministarstvima koja su isti uputili javnim trgovačkim društvima iz svoje nadležnosti. O provedenoj analizi i utvrđenim mjerama, trgovačka društva u obvezi su izvijestiti resorna ministarstva sukladno Antikorupcijskom programu za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu za razdoblje 2010.-2012.

Također je održano više sastanaka na temu razvoja ovog sustava u trgovačkim društvima u većinskom državnom vlasništvu kako bi se pružila potpora razvoju ovog sustava kao važnog elementa u borbi protiv korupcije.

### **3.3.2. Aktivnosti Središnje harmonizacijske jedinice planirane u 2011. godini**

Buduće aktivnosti Središnje harmonizacijske jedinice usmjerene su na:

- daljnji razvoj metodologije rada u području financijskog upravljanja i kontrola te unutarnje revizije
- daljnje jačanje koordinacijske uloge što uključuje suradnju sa svim interesnim skupinama u razvoju ovog sustava uključujući korisnike proračuna, Državnu riznicu, Državni ured za reviziju, institucije uključene u upravljanje i provedbu pretprijetnim fondovima EU (Nacionalni fond, Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije, Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije, Agencija za reviziju sustava provedbe programa Europske unije) te Vijeće za unutarnju financijsku kontrolu u javnom sektoru
- praćenje kvalitete uspostavljenih sustava unutarnjih financijskih kontrola
- organizaciju stručne izobrazbe za financijsko upravljanje i kontrole te unutarnju reviziju
- jačanje stručnosti djelatnika Središnje harmonizacijske jedinice.

#### 4. VIJEĆE ZA UNUTARNJU FINACIJSKU KONTROLU U JAVNOM SEKTORU

Vijeće za unutarnju financijsku kontrolu u javnom sektoru (dalje u tekstu: Vijeće) koje je osnovano kao savjetodavno tijelo ministra financija s ciljem razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru tijekom 2010. godine imalo je aktivnu ulogu u razvoju ovog sustava.

Tijekom 2010. godine održana su tri sastanka Vijeća (8. lipnja, 27. srpnja i 22. prosinca 2010.) na kojima su raspravljene sljedeće teme vezane uz daljnji razvoj sustav unutarnjih financijskih kontrola:

- Objedinjeno godišnje izvješće o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za 2009. godinu
- Izvješća o aktivnostima iz Akcijskog plana za realizaciju ciljeva i mjera predviđenih Strategijom razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za razdoblje 2009.-2011. koje su provedene u razdoblju siječanj-svibanj 2010. godine, odnosno u razdoblju lipanj-prosinac 2010. godine
- izvješća i glavne preporuke unutarnjih revizora koje se odnose na horizontalnu reviziju procesa subvencija i vertikalnu reviziju u procesu davanja naknada u sustavu socijalne skrbi koje su provedene sukladno Zaključku<sup>25</sup> Vlade RH od 30. prosinca 2009. godine
- rezultati analize stanja sustava financijskog upravljanja i kontrola u ministarstvima i izvanproračunskim zavodima kao i prijedlog Akcijskog plana za razvoj sustava financijskog upravljanja i kontrola za ministarstva i izvanproračunske zavode
- provođenje horizontalne revizije procesa strateškog planiranja koja se tijekom 2011. godine planira provesti u Ministarstvu obrane, Ministarstvu unutarnjih poslova, Ministarstvu znanosti, obrazovanja i športa.
- provođenje vertikalne revizije procesa izrade financijskog plana koja se tijekom 2011. godine planira provesti u okviru Ministarstva pravosuđa i proračunskih korisnika razine glava u razdjelu Ministarstva pravosuđa.

Vlada Republike Hrvatske je na prijedlog Vijeća 30. prosinca 2010. godine donijela Zaključak kojim je obvezala predložena ministarstva na obavljanje vertikalne i horizontalne revizije tijekom 2011. godine.

Istim Zaključkom Vlada Republike Hrvatske usvojila je Akcijski plan za razvoj financijskog upravljanja i kontrola kojim je obvezala ministarstva i izvanproračunske zavode na provođenje mjera za razvoj sustava financijskog upravljanja i kontrola, a Ministarstvo financija na polugodišnje izvješćivanje o provedbi mjera iz Akcijskog plana.

---

<sup>25</sup> Zaključak Vlade Republike Hrvatske od 30. prosinca 2009. godine (Klasa: 470-03/09-02/02, Urbroj: 5030120-09-6)

## 5. ZAKLJUČAK

Sustav unutarnjih financijskih kontrola predstavlja važno područje u cjelokupnom sustavu upravljanja javnim financijama. Svrha ovog sustava je osigurati odgovorno, transparentno i učinkovito upravljanje javnim sredstvima, uključujući pri tome nacionalna sredstva i sredstva EU.

Sustav unutarnjih financijskih kontrola uspostavlja se i razvija od 2004. godine i u dosadašnjem razdoblju ostvaren je značajan napredak, a aktivnosti koje su obilježile 2010. godinu navode se u nastavku.

Poglavlje 32 - Financijski nadzor u okviru kojeg se provodi usklađenje s pravnom stečevinom EU u ovom području privremeno je zatvoreno u srpnju 2010. godine. Rezultat je to uspješno realiziranih dosadašnjih aktivnosti, ali i jasno postavljenih ciljeva daljnjeg razvoja.

Daljnji razvoj ovog sustava određen je Strategijom razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za razdoblje 2009.-2011., usvojenom u rujnu 2009. godine. Temeljno obilježje daljnjeg razvoja je sustav unutarnjih financijskih kontrola u cijelosti integrirati u postojeće procese upravljanja i staviti ga u potporu razvoja u proračunskom sustavu.

Stoga je 2010. godinu, kao prvu godinu provedbe ciljeva i mjera iz navedenog strateškog dokumenta obilježilo provođenje detaljnih analiza postojećih sustava financijskog upravljanja i kontrola kod proračunskih korisnika te jačanje poveznica između sustava unutarnjih financijskih kontrola i proračunskog sustava.

Provedene analize sustava financijskog upravljanja i kontrola te godišnja izvješća proračunskih korisnika analizirana za potrebe ovog izvješća ukazuju na pomake u smjeru kvalitetnijih sustava financijskog upravljanja i kontrola što potvrđuju započete aktivnosti na razvoju procesa strateškog planiranja, definiranju pokazatelja uspješnosti, razvoju procesa upravljanja rizicima, sve više prisutnu praksu izrade internih procedura rada te unapređenje sustava evidencija i izvješćivanja.

Pri tome je potrebno istaknuti i doprinos unutarnje revizije koja je svojim preporukama potaknula izrade internih procedura, jačanje kontrolnih mehanizama gdje su uočene njihove slabosti, kao i daljnju izgradnju sustava evidencija i izvješćivanja.

Provedene analize ukazale su i na područja u okviru kojih je potrebno poduzimati daljnje mjere, koji između ostalog uključuju:

- strateško planiranje kao relativno nov proces treba se jasno dodijeliti u opise poslova ustrojstvenih jedinica koje u njemu sudjeluju
- s ciljem razvoja upravljačke odgovornosti potrebno je jasno definirati ovlasti i odgovornosti unutar organizacijske strukture za realizaciju postavljenih ciljeva te upravljanje proračunskim sredstvima
- jačati ulogu ustrojstvenih jedinica za financije kao koordinatora razvoja financijskog upravljanja i kontrola te potpore rukovoditeljima koji preuzimaju upravljačku odgovornost
- internim aktima detaljnije razraditi postupke, definirati nadležnosti i odgovornosti te urediti kontrolne mehanizme u procesu planiranja, programiranja, izrade i realizacije financijskog plana te u procesu nabave i ugovaranja
- razvijati sustave informacija i komunikacija, osobito računovodstvene sustave

- detaljnije urediti način suradnje između prve i druge razine proračunskih korisnika te sa subjektima kojima se transferiraju proračunska sredstva, a vezano za proces strateškog planiranja, izrade i realizacije financijskih planova te sustav izvješćivanja
- usporedo s razvojem procesa planiranja razvijati i upravljanje rizicima

Navedene mjere sadržane su i u Akcijskom planu za razvoj financijskog upravljanja i kontrola za ministarstva i izvanproračunske zavode koji je Vlada Republike Hrvatske usvojila u prosincu 2010. godine i sukladno kojima su proračunski korisnici u obvezi postupati.

U dijelu unutarnje revizije potrebno je nastaviti s aktivnostima jačanja kapaciteta, prvenstveno u smislu njihove stručnosti, ali i dovoljnog broja osobito kod proračunskih korisnika koji još uvijek imaju nedostatne kapacitete. Također potrebno je nastaviti aktivnosti na daljnjem jačanju suradnje unutarnje revizije i upravljačke strukture.

Vezano za stvaranje poveznica između sustava unutarnjih financijskih kontrola i proračunskog sustava posebno je potrebno istaknuti donošenje Zakona o fiskalnoj odgovornosti u studenom 2010. godine. Zakon o fiskalnoj odgovornosti povezujući odredbe Zakona o proračunu i Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru stvara dobre pretpostavke za daljnji integrirani razvoj proračunskog sustava i sustava unutarnjih financijskih kontrola.

Važnost sustava unutarnjih financijskih kontrola prepoznata je i u Antikorupcijskom programu za javna trgovačka društva u državnom vlasništvu, koja su istim obvezana na uspostavu i razvoj sustava financijskog upravljanja i kontrola te unutarnje revizije na način kako je to uređeno Zakonom o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru.

Razvoj sustava unutarnjih financijskih kontrola na način da je čvrsto povezan s razvojem u proračunskom sustavu, s reformama javne uprave te s antikorupcijskim programima, svrstava Hrvatsku u rijetke zemlje koje su tijekom pretpripremne priprema za članstvo u EU jasno prepoznale potrebe integriranog provođenja kompleksnih reformi.

Hrvatsko iskustvo i praksa često se navode za primjer ostalim zemljama, osobito zemljama u okruženju.

Potvrda tome je činjenica da je Republika Hrvatska bila domaćin prve Regionalne konferencije o sustavima unutarnjih financijskih kontrola, održane u Zagrebu u listopadu 2010. godine, uz potporu SIGME i Delegacije Europske unije. Na konferenciji su predstavnici Europske komisije i predstavnici Delegacije Europske unije pohvalili postignute rezultate Republike Hrvatske i aktivnosti koje se u tom smjeru poduzimaju.

KLASA: 043-01/11-01/392  
UR.BROJ: 513-10/11-1  
Zagreb, 2. lipnja 2011.

MINISTRICA FINANCIJA



mr.sc. Martina Dalić