



# BILTEN SREDIŠNJE HARMONIZACIJSKE JEDINICE

Broj 13 | Ožujak, 2015.



REPUBLIKA HRVATSKA  
MINISTARSTVO FINACIJA

Uprava za financijsko upravljanje, unutarnju reviziju i nadzor  
Sektor za harmonizaciju unutarnje revizije i financijske kontrole



## 1. AKTIVNOSTI U I. KVARTALU 2015.

- 1.1. Regulatorna (propisi, upute, smjernice, odluke)
- 1.2. Aktualnosti
- 1.3. Izobrazba u području financijskog upravljanja i kontrola
- 1.4. Izobrazba za unutarnje revizore u javnom sektoru
  - 1.4.1. Izobrazba za zvanje ovlaštenoga unutarnjeg revizora u javnom sektoru
- 1.4.2. Kontinuirano stručno usavršavanje ovlaštenih unutarnjih revizora u javnom sektoru
- 1.5. Unutarnja revizija u sustavu EU fondova
- 1.6. Suradnja na državnoj i lokalnoj razini
- 1.7. Međunarodna suradnja i aktivnosti
  - 1.7.1. Projekti
  - 1.7.2. Konferencije, seminari, sastanci

## SADRŽAJ

### 2. IZ PRAKSE ZA PRAKSU

### 3. JESTE LI ZNALI?

### 4. NAJAVLJUJEMO

### 5. ZAVRŠNE NAPOMENE



**Autori:**

Danijela Stepić  
Davor Kozina  
Evellin Vitezić Petris  
Ivan Vinščak  
Larisa Vukoja  
Marela Knežević  
Mladenka Planinić  
Nikolina Bibić

**Korektor:**

Željka Tufegdžić

**Grafičko oblikovanje:**

STUDIO HRG d.o.o.  
Antuna Bauera 38, 10 000 Zagreb

**Ministarstvo financija**

Uprava za financijsko upravljanje,  
unutarnju reviziju i nadzor  
Sektor za harmonizaciju unutarnje  
revizije i financijske kontrole  
Veslačka 4  
10 000 Zagreb

tel: 01/4585 901

faks: 01/4585 903

e-mail: [shj@mfin.hr](mailto:shj@mfin.hr)

<http://www.mfin.hr/hr/pifc>



Poštovani čitatelji,

Pred vama je prvi ovogodišnji broj Biltena kojim vas želimo informirati o našim aktivnostima i novostima vezanim uz razvoj sustava unutarnjih financijskih kontrola.

U ovom broju, ukazujemo na potrebu boljeg povezivanja i uređenja odnosa između ministarstava/županija/gradova/općina s korisnicima proračuna iz nadležnosti. Također, dajemo kratak osvrt na rezultate obavljenih provjera kvalitete aktivnosti unutarnje revizije u 2014. godini.

Donosimo novosti o projektima koje pripremamo u svrhu daljnjeg razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola i metodologije rada.

Nadalje, ukratko podsjećamo na važan segment u metodologiji rada unutarnje revizije, a to je struktura i sadržaj revizijskih nalaza i preporuka i kako mjeriti dodanu vrijednost koju pružaju revizijski nalazi i preporuke.

Bilten završavamo uobičajenim novostima o donijetoj regulativi koja bi vam mogla biti korisna informacija.

Pozivamo vas da svojim stručnim priložima i zanimljivostima iz prakse sadržajno obogatite sljedeća izdanja.

NAČELNICA SEKTORA

Marela Knežević



# 1.

## Aktivnosti u I. kvartalu 2015.

### 1.1. Regulatorna (propisi, upute, smjernice, odluke)

#### Uputa/Sporazum o suradnji između ministarstva/županije/grada/ općine i korisnika proračuna iz nadležnosti

Razvoj u proračunskom sustavu posljednjih godina sve više uzima u obzir međusobnu povezanost određenih institucija unutar javnog sektora. Zakon o proračunu<sup>1</sup>, Zakon o fiskalnoj odgovornosti<sup>2</sup> i Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru<sup>3</sup> te podzakonski propisi i upute propisuju obvezu koordinacije između ministarstava i proračunskih/izvanproračunskih korisnika iz nadležnosti odnosno između upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i korisnika iz njihove nadležnosti.

Korisnici proračuna u nadležnosti ministarstva/županije/grada/općine u funkciji su realizacije postavljenih ciljeva određenog resora. Svoje financijske planove odnosno svoja financijska izvješća dostavljaju na konsolidaciju nadležnom proračunu, što onda u cjelini predstavlja financijski plan ministarstva odnosno

1 Narodne novine br. 87/08, 136/12 i 15/15

2 Narodne novine br. 139/10 i 19/14

3 Narodne novine br. 141/06

proračun županije, grada, općine. Slično je i s financijskim izvještajima. Sukladno Uredbi o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila<sup>4</sup> korisnici iz nadležnosti u obvezi su predati Izjavu o fiskalnoj odgovornosti svojim nadležnim proračunima. U području strateškog planiranja također se traži od ministarstava i upravnih tijela u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave da uključe proračunske i izvanproračunske korisnike iz nadležnosti, a informacije o uočenim nepravilnostima kod korisnika proračuna iz nadležnosti obvezno se prosljeđuju osobi za nepravilnosti na razini nadležnog proračuna. Isto tako je Pravilnikom o unutarnjoj reviziji korisnika proračuna<sup>5</sup> propisano da jedinica za unutarnju reviziju ustrojena na razini ministarstva/županije/grada obavlja unutarnju reviziju i u korisnicima proračuna iz nadležnosti koji nemaju uspostavljenu unutarnju reviziju.

O potrebi boljeg povezivanja i uređenja odnosa između ministarstava/županija/gradova/općina s korisnicima proračuna iz nadležnosti pisano je ranije i u Objedinjenom godišnjem izvješću o sustavu unutarnjih financijskih kontrola za 2013.<sup>6</sup> Vlada Republike Hrvatske je u Zaključku od 9. listopada 2014. (KLASA: 022-03/14-07/364, URBROJ: 50301-05/16-14-3) zadužila čelnike korisnika proračuna,

4 Narodne novine br. 78/11, 106/12, 130/13 i 19/15

5 Narodne novine br. 96/13

6 <http://www.mfin.hr/hr/izvjescivanje-1-2-1>



da u dijelu financijskog upravljanja i kontrola urede internim aktima (uputama, sporazumima) način suradnje i aktivnosti s proračunskim i izvanproračunskim korisnicima iz nadležnosti.

S tim u vezi Središnja harmonizacijska jedinica pripremila je predložak Upute/ Sporazuma o suradnji između ministarstava i korisnika proračuna u nadležnosti koji je objavljen na web stranici <http://www.mfin.hr/hr/shj-novosti-1-2>, a priprema se i predložak Upute/Sporazuma o suradnji između županija, gradova i općina te proračunskih/izvanproračunskih korisnika iz njihove nadležnosti.

Uputom/Sporazumom se uređuje način suradnje između ministarstva/jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i proračunskih/izvanproračunskih korisnika iz nadležnosti vezano uz sljedeće:

- koordinaciju aktivnosti na izradi i realizaciji strateškog plana (tko koordinira izradu strateškog plana, uloga ustrojstvenih jedinica koje imaju u nadležnosti korisnike proračuna, uloga korisnika proračuna i dr.)
- koordinaciju aktivnosti na izradi i realizaciji financijskog plana odnosno proračuna (način izrade, uloga ustrojstvene jedinice za financije, uloga ustrojstvenih jedinica koje imaju u nadležnosti korisnike proračuna, uloga korisnika proračuna i dr.)
- koordinaciju razvoja sustava unutarnjih kontrola, uključujući i proces upravljanja rizicima te područje fiskalne odgovornosti (davanje uputa i smjernica korisnicima proračuna, praćenje provedbe, dostava Izjave o fiskalnoj odgovornosti, formalna i suštinska provjera sadržaja Izjave o fiskalnoj odgovornosti i dr.)
- poduzimanje mjera u vezi uočenih ili prijavljenih nepravilnosti u upravljanju sredstvima proračuna
- izvješćivanje (koja izvješća i u kojim rokovima se dostavljaju nadležnom ministarstvu odnosno jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave).

Svako ministarstvo odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave internim aktom (uputom/sporazumom) uredit će način suradnje i aktivnosti s korisnicima proračuna iz nadležnosti. Ukoliko su primjerice, već izrađene određene upute u vezi izrade i dostave Izjave o fiskalnoj odgovornosti ili pripreme financijskog plana, tada se u gore opisanoj uputi/sporazumu dovoljno pozvati na konkretan dokument koji detaljnije uređuje to područje.

Osim ove povezanosti s proračunskim/izvanproračunskim korisnicima također je važno da ministarstva, a osobito jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave jasnije urede odnose s trgovačkim društvima i drugim pravnim osobama za koja su nadležna odnosno kojima su osnivač. Da ima prostora za poboljšanje upućuje i obavljena revizija učinkovitosti postizanja rezultata i ostvarivanja ciljeva poslovanja trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave na području 20 županija koju je proveo Državni ured za reviziju<sup>7</sup>. Revizijom je između ostaloga utvrđeno da su u 16, od ukupno 92 revizijom obuhvaćena trgovačka društva, utvrđene nepravilnosti i propusti vezani uz postizanje planirane svrhe osnivanja, te je ocijenjeno da nisu ostvarila svrhu radi koje su osnovana. Od 92 trgovačka društva, 45 nije s osnivačima uredilo financiranje poslovanja, a 36 nije postiglo zadovoljavajuće pokazatelje uspješnosti i rezultate poslovanja.

<sup>7</sup> <http://www.revizija.hr/hr/izvjesca>



## 1.2. Aktualnosti

### Rezultati obavljenih provjera kvalitete aktivnosti unutarnje revizije u 2014.

Središnja harmonizacijska jedinica Ministarstva financija je temeljem članka 35. Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru<sup>8</sup> i članka 14. Pravilnika o unutarnjoj reviziji korisnika proračuna<sup>9</sup>, prema Godišnjem planu za obavljanje povremene provjere kvalitete aktivnosti unutarnje revizije kod korisnika proračuna 2014.<sup>10</sup>, u navedenoj godini obavila 31 provjeru kvalitete aktivnosti unutarnje revizije kod korisnika proračuna državne i lokalne razine (14 ministarstava, tri druga korisnika državnog proračuna, četiri izvanproračunska korisnika državnog proračuna, šest županija i četiri grada)<sup>11</sup>, odnosno, obavljene su sve provjere kvalitete predviđene navedenim planom.

Obzirom da smo kroz prethodne brojeve biltena detaljno pisali o postupku obavljanja provjere kvalitete kao i o rezultatima do tada obavljenih provjera kvalitete, u nastavku se daje pregled rezultata svih obavljenih provjera kvalitete u 2014. prikazan prema izraženoj razini usklađenosti aktivnosti unutarnje revizije za osam područja provjere kvalitete.

Podsjećamo da se nakon obavljene provjere kvalitete utvrđuje razina usklađenosti pojedinačno za sva područja provjere kvalitete (osam područja provjere) slijedom čega se iznosi zaključak o sveukupnoj usklađenosti aktivnosti unutarnje revizije. Razina usklađenosti aktivnosti unutarnje revizije izražava se kao USKLAĐENO, UGLAVNOM USKLAĐENO, DJELOMIČNO USKLAĐENO I NEUSKLAĐENO.

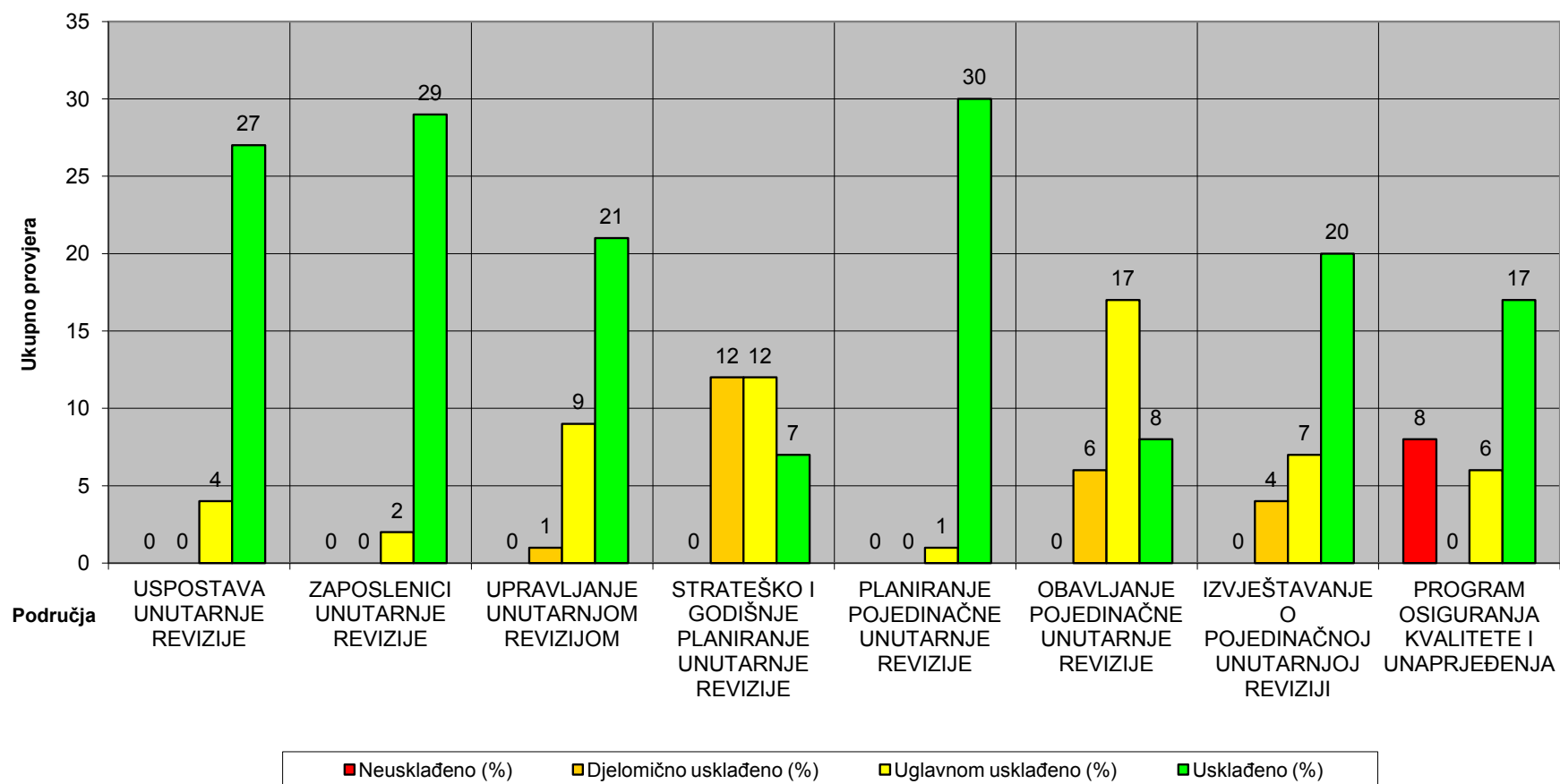
8 Narodne novine br. 141/06

9 Narodne novine br. 96/13

10 KLASA: 043-01/13-01/1576, URBROJ: 513-08-03-14-18, od 21. veljače 2014.



### Pregled usklađenosti prema konačnim izvješćima o obavljenim povremenim provjerama kvalitete aktivnosti unutarnje revizije kod 31 korisnika proračuna u osam područja provjere za 2014.







Rezultati obavljenih provjera kvalitete ukazuju na područja u kojima je potrebno unaprijediti aktivnosti unutarnje revizije. Sukladno prikazanome, utvrđeno je da postoji prostor za unaprjeđenja u sljedećim područjima:

- Program osiguranja kvalitete i unaprjeđenja
- Strateško i godišnje planiranje unutarnje revizije
- Obavljanje pojedinačne unutarnje revizije
- Izvještavanje o pojedinačnoj unutarnjoj reviziji
- Upravljanje unutarnjom revizijom

Od ukupno 31 korisnika proračuna kod kojih su obavljene provjere kvalitete za:

- 1 korisnika proračuna je ukupno izražena ocjena usklađenosti-  
USKLAĐENO
- 25 korisnika proračuna je ukupno izražena ocjena usklađenosti-  
UGLAVNOM USKLAĐENO
- 4 korisnika proračuna je ukupno izražena ocjena usklađenosti-  
DJELOMIČNO USKLAĐENO
- 1 korisnika proračuna je ukupno izražena ocjena usklađenosti-  
NEUSKLAĐENO.

Zaključno, za 80,65% korisnika proračuna, od ukupno obavljenih provjera kvalitete je izražene ukupna ocjena usklađenosti – UGLAVNOM USKLAĐENO.

Obavljena provjera kvalitete čelniku korisnika proračuna i voditelju jedinice za unutarnju reviziju daje potvrdu da unutarnja revizija djeluje u skladu sa Zakonom i drugim propisima te s definiranom metodologijom rada te ukazuje u kojemu području su uočeni prostori za daljnje unaprjeđenje kvalitete aktivnosti unutarnje revizije. Također, Središnja harmonizacijska jedinica kroz obavljanje provjere kvalitete pribavila je informacije potrebne za daljnji razvoj metodologije rada unutarnjih revizora.

Napominjemo da je u slučaju danih preporuka voditelj jedinice za unutarnju reviziju, sukladno članku 16. Pravilnika o unutarnjoj reviziji korisnika proračuna zadužen za provedbu istih.

Sukladno Uputi za obavljanje povremene provjere kvalitete aktivnosti unutarnje revizije kod korisnika proračuna (verzija 2.0)<sup>12</sup> Središnja harmonizacijska jedinica je izradila Godišnji plan za obavljanje povremene provjere kvalitete aktivnosti unutarnje revizije za 2015.<sup>13</sup> Navedeni plan je objavljen na internetskim stranicama Ministarstva financija: <http://www.mfin.hr/hr/provjera-kvalitete>.

### 1.3. Izobrazba u području financijskog upravljanja i kontrola

U organizaciji Državne škole za javnu upravu, na zahtjev Ministarstva zdravlja održan je 11. ožujka 2015. izborni modul Upravljanje rizicima kod korisnika proračuna (21 polaznik).

Među programima izobrazbe koje nudi Državna škola za javnu upravu možete pronaći radionice koje vam mogu biti korisne u unapređivanju kompetencija i podrška profesionalnom razvoju.

12 KLASA: 043-01/13-01/1576, URBROJ: 513-08-03-14-17 od 21. veljače 2014.

13 KLASA: 043-01/15-01/73, URBROJ: 513-08-03-15-1 od 23. veljače 2015.



Informacije su dostupne na poveznici:

<https://www.dsju.hr/dsju/program/workshop/list>

Izdvajamo neke od tema:

Iskoristite prilike za financiranje razvoja lokalne zajednice

Izgradnja i vođenje tima

Komunikacijske vještine

Naputak o otkrivanju, postupanju i izvješćivanju o nepravilnostima u upravljanju

sredstvima proračuna, proračunskih i izvanproračunskih korisnika

Organizacija i vođenje sastanaka

Poslovno upravljanje

Procjena učinaka propisa u zakonodavnom postupku

Razvoj rukovodstva

Trening trenera (za one koji žele savladati vještinu prezentiranja)

Upravljanje projektima

Prijave se vrše direktno kod Državne škole za javnu upravu preko

<https://www.dsju.hr/dsju/calendar/workshop/list>

## 1.4. Izobrazba za unutarnje revizore u javnom sektoru

### 1.4.1. Izobrazba za zvanje ovlaštenoga unutarnjeg revizora u javnom sektoru

#### Održani ispiti

Središnja harmonizacijska jedinica je sukladno Naputku o provođenju stručne izobrazbe i polaganju ispita za zvanje ovlaštenoga unutarnjeg revizora u javnom



sektoru (KLASA: 043-01/10-01/208, URBROJ: 513-10/10-1 od 31. svibnja 2010.) u sklopu Programa stručne izobrazbe za zvanje ovlaštenoga unutarnjeg revizora u javnom sektoru organizirala i provela:

usmeni ispit za kandidate koji su završili teoretski i praktični dio izobrazbe

- 30. siječnja 2015. (7 kandidata)

pismeni ispit za kandidate iz 26. grupe

- 13. veljače 2015. (16 kandidata)

#### Novi ciklus izobrazbe

Prijave za sljedeći (27.) ciklus izobrazbe za zvanje ovlaštenoga unutarnjeg revizora u javnom sektoru neće se zaprimati dok ne stupe na snagu novi podzakonski propisi kojima će se urediti područje izobrazbe za zvanje ovlaštenoga unutarnjeg revizora u javnom sektoru, a koji se imaju donijeti temeljem novoga Zakona o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru.



## 1.4.2. Kontinuirano stručno usavršavanje ovlaštenih unutarnjih revizora u javnom sektoru

### Izborni moduli i radionice

U svrhu kontinuiranog stručnog usavršavanja ovlaštenih unutarnjih revizora u javnom sektoru 20. ožujka 2015. održana je radionica Revizija procesa obračuna plaća i materijalnih prava prema kolektivnom ugovoru (39 polaznika).

## 1.5. Unutarnja revizija u sustavu EU fondova

Unutarnji revizori u javnom sektoru su dopisom Nacionalnog dužnosnika za ovjeravanje od 6. studenoga 2014. obaviješteni, da u 2015. nisu planirane horizontalne revizije EU fondova po nalogu Nacionalnog dužnosnika za ovjeravanje. Sukladno navedenoj obavijesti jedinice za unutarnju reviziju bile su obvezne u svojim godišnjim planovima za 2015. planirati obavljanje najmanje jedne revizije iz područja EU fondova sukladno internoj procjeni rizika. U planovima za 2015. dostavljenim Središnjoj harmonizacijskoj jedinici, jedinice za unutarnju reviziju planirale su ukupno 77 revizija iz područja EU fondova, od čega je planirana 21 revizija iz područja upravljanja i korištenja sredstava iz komponente I programa IPA.

## 1.6. Suradnja na državnoj i lokalnoj razini

### Promatračka misija sustava unutarnjih financijskih kontrola i vanjske revizije u RH – 14.-15. travnja 2015., Zagreb

Predstavnici Europske komisije, Opće uprave za proračun najavili su za 14. i 15. travnja 2015. godišnju promatračku misiju u cilju procjene razvoja sustava



unutarnjih financijskih kontrola i vanjske revizije. Europska Komisija održat će sastanke na temu financijskog upravljanja i kontrola te unutarnje revizije s predstavnicima Ministarstva zdravlja, Hrvatskih cesta d.o.o., Središnje harmonizacijske jedinice, Sektora za financijski i proračunski nadzor te predstavnicima Državnog ureda za reviziju. U svrhu pripreme sudionika sastanaka koji će se održati u sklopu promatračke misije održani su pripremni sastanci.

U dijelu financijskog upravljanja i kontrola kao bitna istaknuta su sljedeća pitanja:

- misija, upravljačka struktura
- unutarnje okruženje, etika, postupanje po nepravilnostima
- na koji način organizacija postavlja svoje ciljeve, koji su trenutno postavljeni ciljevi, kako organizacija mjeri uspješnost poslovanja u odnosu na postavljene ciljeve, ostvareni rezultati
- na koji način se obavlja procjena rizika organizacije, aktualni ključni rizici, upravljanje rizicima
- informacijski i komunikacijski sustavi
- aktivnosti praćenja sustava, primjeri iz prošlogodišnjeg izvješća ili nekog drugog sličnog dokumenta
- vrste unutarnjih kontrola, informacije s primjerima iz kojih je vidljivo koje su se koristile



- informacije od unutarnje revizije, izvješća inspeksijskih službi, nalazi Državne revizije.

U dijelu unutarnje revizije naglasak je stavljen na sljedeća pitanja:

- unutarnje okruženje, Povelja unutarnje revizije, osnovne informacije o revizijskom okruženju, trajanje revizijskog ciklusa/obavljanja pojedinačne revizije
- ciljevi jedinice za unutarnju reviziju
- procjena rizika od strane unutarnje revizije, osnovne informacije o viđenju unutarnje revizije o uspješnosti upravljanja organizacijom
- vrste revizija, broj planiranih i obavljenih revizija
- informacije i komunikacija te obavljanje vanjske/unutarnje provjere kvalitete aktivnosti unutarnje revizije
- dodana vrijednost unutarnje revizije
- sadašnja faza razvoja, budući smjer razvoja/planovi
- provedba preporuka
- suradnja s ostalim revizorima u sustavu.

## 1.7. Međunarodna suradnja i aktivnosti

### 1.7.1. Projekti

#### **Novi projekt u pripremi: „Daljnji razvoj sustava unutarnjih kontrola i metodologije rada“**

Središnja harmonizacijska jedinica priprema nacrt projektnog prijedloga za novi twinning projekt pod nazivom „Daljnji razvoj sustava unutarnjih kontrola i metodologije rada“ koji će se financirati putem Transition Facility-ja, prijelaznog

instrumenta pomoći. Svrha projekta je daljnji razvoj sustava unutarnjih kontrola poboljšanjem metodologije rada s naglaskom na praktičnu primjenu u tijelima javnog sektora te promicanje dobre prakse u provedbi navedenog sustava.

Početak provedbe projekta očekuje se u drugoj polovici 2016. godine, a predviđeno trajanje projekta je 12 mjeseci.

### 1.7.2. Konferencije, seminari, sastanci

#### **Konferencija „Sustav unutarnjih financijskih kontrola i upravljanje u javnom sektoru“**

Dana 17. i 18. ožujka 2015. održana je konferencija „Sustav unutarnjih financijskih kontrola i upravljanje u javnom sektoru“ u organizaciji TAIEX-a (Opća uprava za susjedsku politiku i pregovore za proširenje, Europska Komisija) na kojoj je sudjelovalo 80-ak predstavnika državne uprave Turske. Predavači su bili stručnjaci iz područja unutarnje revizije, financijskog upravljanja te upravljanja proračunskim sredstvima i to iz Austrije, Engleske, Bugarske, Slovenija i Hrvatske.

Cilj konferencije bio je prenošenje iskustava i dobre prakse u razvoju sustava unutarnjih financijskih kontrola te upravljanja u javnom sektoru zemalja članica EU sudionicima iz javnog sektora Turske, zemlje kandidata za članstvo u EU.



U dijelu upravljanja u javnom sektoru, aktivno se raspravljalo o temi strateškog upravljanja i izradi strateških planova. Iako postoje različitosti vezane uz vremenska razdoblja za koja se izrađuju strateški planovi npr. u Turskoj za 5-godišnje, a u Hrvatskoj za 3-godišnje razdoblje, zajedničko je to da se naglasak stavlja na ciljeve i načine njihova ostvarenja, što sustavno mijenja način planiranja koji se usmjerava na učinkovitost/rezultate, a ne samo na financijsku realizaciju.

Isto tako prilikom pripreme strateških planova, uvijek se postavljaju ista četiri pitanja:

- Gdje se nalazimo sada? (analiza stanja)
- U kojem smjeru želimo ići? (ciljevi)
- Kako možemo ostvariti svoje ciljeve? (način ostvarenja, procjena rizika, strategija)
- Na koji način mjeriti koliko smo uspješni u ostvarenju svojih ciljeva? (praćenje pokazatelja uspješnosti)

Zaključak sudionika je da strateški plan treba biti:

- orijentiran na korisnika/klijenta („customer-oriented“)
- fokusiran na učinkovitost poslovanja i
- uštede u proračunu.

Vezano uz temu upravljačke odgovornosti, naglašena je važnost povezanosti strateških ciljeva s proračunom i organizacijskom strukturom te jasno uspostavljenih linija ovlasti i odgovornosti rukovoditelja na svim razinama upravljanja unutar organizacije.

Prenošenjem ovlasti i odgovornosti na rukovoditelje ne isključuje se krajnja odgovornost čelnika korisnika proračuna, ona i dalje ostaje ista jedino što

rukovoditelji preuzimaju odgovornost za onaj dio poslovanja koji je pod njihovom nadležnosti i to za:

- ciljeve/rezultate koje trebaju ostvariti
- proračunska sredstva koja su im na raspolaganju
- utvrđivanje i upravljanje rizicima
- utvrđivanje pokazatelja uspješnosti koji će im omogućiti izvješćivanje viših razina o rezultatima i učincima.

Za daljnji razvoj upravljačke odgovornosti, predložene su sljedeće mjere:

- postavljanje jasnih ciljeva i pokazatelja uspješnosti za svaku ustrojstvenu jedinicu
- povezivanje strateškog i operativnog planiranja s financijskim planom
- uspostava adekvatne organizacijske strukture te formalno utvrđene delegirane ovlasti i odgovornosti unutar organizacijske strukture za realizaciju postavljenih ciljeva i upravljanje proračunskim sredstvima koja se dodjeljuju ustrojstvenim jedinicama
- alociranje odobrenog financijskog plana do one razine ustrojstvenih jedinica koja ima ovlasti za nastanak rashoda ili upravljanje prihodima



- uspostavu linija izvješćivanja u skladu s prenesenim ovlastima i odgovornostima u svrhu praćenja rezultata ostvarenih sredstvima (koja su dodijeljena za određene programe, projekte i aktivnosti)
- integriranje upravljanja rizicima u procese planiranja i odlučivanja.

Nadalje, istaknuta je važnost i uloga unutarnje revizije u procjeni sustava unutarnjih kontrola u svrhu ostvarenja ciljeva organizacije, obavljanja poslovanja na ekonomičan, učinkovit i djelotvoran način, usklađenosti poslovanja sa zakonskom i podzakonskim propisima te zaštite sredstava od raznih gubitaka.

### **Radionica “Daljnje jačanje AFCOS sustava u Republici Hrvatskoj” u organizaciji Službe za suzbijanje prijevara i nepravilnosti**

U razdoblju od 2. do 6. ožujka 2015. u suradnji sa kolegama iz Odjela za unutarnju reviziju i istrage iz Republike Malte, Služba za suzbijanje nepravilnosti i prijevara organizirala je radionicu putem TAIXE programa. Cilj ove radionice bio je daljnje jačanje administrativnih kapaciteta zaposlenika tijela AFCOS sustava u Republici Hrvatskoj, a vezano uz zaštitu financijskih interesa EU u Republici Hrvatskoj.

Kolege s Malte održali su imenovanim osobama za nepravilnosti u državnim institucijama u Republici Hrvatskoj petodnevno predavanje i radionice na kojima su predstavili sustav zaštite financijskih interesa EU na Malti.

Centraliziran, funkcionalno neovisan i stručan malteški Odjel za unutarnju reviziju i istrage osnovan je s ciljem davanja stručnog mišljenja i savjeta Vladi Republike Malte. Odjel obavlja i istražnu funkciju koju provodi ispitivanjem, vrednovanjem, nadzorom te provjerom, na osnovu koje daje preporuke za daljnje aktivnosti. Izravno su odgovorni Predsjedniku Vlade Republike Malte. Osim navedenog



kroz provođenje revizija malteški Odjel za unutarnju reviziju i istrage ima za cilj pomoći ministarstvima u boljem upravljanju resursima.

Misija malteškog Odjela za unutarnju reviziju i istrage je stvaranje dodane vrijednosti tijelima državne uprave i agencijama kroz definiranje okvira za učinkovitu i neovisnu unutarnju reviziju te financijske istrage koje doprinose održivoj kvaliteti, jačanju unutarnjih kontrola i stvaranju planova koji su usmjereni na potrebe građana, politiku i procedure tijela državne uprave i agencija.

Svrha Malteškog odjela za unutarnju reviziju i istrage je uspostava politika, procedura i prakse koja omogućuje učinkovitu unutarnju reviziju i funkciju istraga kako bi se zaštitili javni interesi.



## 2.

## Iz prakse za praksu

**Autor teksta: Danijela Stepić, vanjski stručnjak na EU projektu - razvoj PIFC-a na Kosovu**

### Kako mjeriti dodanu vrijednost unutarnje revizije?

U uvjetima kada racionalizacija u poslovanju korisnika proračuna, mogući prostori za uštede, smanjenje troškova i veća naplata prihoda predstavljaju prioritet prvog reda, često se postavlja i pitanje kako unutarnja revizija može konkretno doprinijeti njihovom ostvarenju.

Unutarnja revizija neovisna je i objektivna aktivnost koja procjenjuje sustav financijskog upravljanja i kontrola, daje stručno mišljenje i savjete s ciljem dodavanja vrijednosti i poboljšanja poslovanja korisnika proračuna primjenom sustavnog i discipliniranog pristupa vrednovanju i poboljšanju djelotvornosti procesa upravljanja rizicima, kontrola i gospodarenja.

Međutim, kako mjeriti dodanu vrijednost koju pružaju revizijski nalazi i preporuke? U praksi se često mogu čuti pitanja: *Koju konkretnu korist donosi unutarnja revizija u poslovanju korisnika proračuna? Kakvu korist donosi provedba revizijskih preporuka ? ili Što ako se ne provedu revizijske preporuke, koje će biti*



*konkretne posljedice?*

Rukovodstvo, revidirani subjekti i druge zainteresirane strane s pravom postavljaju ova pitanja. Odgovore na njih treba tražiti u izvješćima unutarnje revizije.

Da b unutarnja revizija mogla dati odgovore na gore postavljena pitanja, važno je da u svojem radu primjenjuje propisanu metodologiju rada, kako bi u praksi ispunila zahtjev sustavnog pristupa vrednovanju i poboljšanju djelotvornosti procesa upravljanja rizicima, kontrola i gospodarenja.

Namjera je u ovom članku ukratko podsjetiti na važan segment u metodologiji rada unutarnje revizije, a to je struktura i sadržaj revizijskih nalaza i preporuka.

U skladu s IPPF 2410<sup>14</sup> i propisanom metodologijom rada unutarnje revizije<sup>15</sup> revizijski nalazi trebaju biti strukturirani tako da sadrže četiri obvezna dijela:

- 1. Kriteriji, odnosno stanje kakvo se očekuje** da bude ili bi trebalo biti temeljeno na regulativi koja uređuje određeno područje/proces, procedurama rada, najboljoj praksi i sl.
- 2. Stvarno stanje**, odnosno stanje koje unutarnji revizori utvrde temeljem svojih aktivnosti, testiranja, ispitivanja, analiziranja i sl.

<sup>14</sup> IPPF 2410 - Kriteriji priopćavanja

<sup>15</sup> Priručnik za unutarnje revizore, ver.4.0, str.52-57 <http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Prirucnik%20za%20unutarnje%20revizore%20v.4.0.30-11-2010.pdf>



3. **Razlozi zašto postoje odstupanja stvarnog od očekivanog stanja**, odnosno što su uzroci postojećeg stanja
4. **Učinak** koje odstupanje stvarnog od očekivanog stanja ima na poslovanje korisnika proračuna.

Dobro strukturirani nalazi preduvjet su za davanje kvalitetnih preporuka koje trebaju biti realne i provedive i usmjerene na rješavanje slabosti i nedostataka.

**Upravo u dijelu revizijskog nalaza koji sadrži učinke postojećeg stanja potrebno je dati odgovore na pitanje: „Koje su posljedice utvrđenih slabosti?“ i treba uvjeriti rukovodstvo na probleme do kojih će doći ukoliko se aktiviraju rizici.** Najbrži i najlakši način da se rukovodstvo uvjeri u probleme kojima će biti izloženo, ako se ne uklone utvrđene slabosti je zasigurno ako im unutarnja revizija jasno ukaže na financijske učinke koje će te slabosti uzrokovati ili već jesu uzrokovale.

Važno je napomenuti, sve što se u poslovanju korisnika proračuna događa ima financijske učinke koji su vidljivi direktno ili indirektno, prije ili kasnije. Učinke slabosti u sustavu financijskog upravljanja i kontrola stoga je poželjno što više izražavati u financijskim dimenzijama.

Međutim, kroz godišnja izvješća o obavljenim revizijama i o aktivnostima unutarnje revizije (obrazac GI-UR) uočeno je da u značajnom broju slučajeva unutarnji revizori ne strukturiraju nalaze na gore opisani način što direktno utječe i na kvalitetu datih preporuka. Rezultati provjere kvalitete aktivnosti unutarnje revizije na terenu također pokazuju da u tom dijelu ima prostora za unaprjeđenje rada unutarnje revizije. Jedan od ključnih nedostataka na koje se nailazi jeste taj da u nalazima nedostaju detaljnije obrazloženi razlozi odstupanja stvarnog od očekivanog stanja, kao i učinci takvih odstupanja izraženi u financijskim kategorijama.

Posljedica ovih nedostataka jeste da je teško iskazati rezultate rada unutarnje revizije i posljedice neprovođenja revizijskih preporuka kroz financijske učinke. U konačnici, otežano je razumijevanje koristi koju općenito donosi unutarnja revizija.

Za primjere ćemo navesti neke od nalaza i preporuka unutarnje revizije i kratko ih analizirati sa aspekta njihove strukture i sadržaja te uočenih nedostataka.

Za prvi primjer, uzet je nalaz iz jedne od revizija procesa zaprimanja, provjere i plaćanja ulaznih računa.

Primjer 1:

Nalaz: *„Usvojenim pisanim postupkom određeno je koliko vremena može račun provesti u različitim etapama provjere, odnosno, koje postupke, koje osobe i koliko dugo te osobe mogu provoditi određeni postupak.*

*Testirajući vrijeme koje su računi proveli u intervalu od ulaska u ustanovu do predaje na knjiženje pokazuje da računi kasne u procesu provjere u 20% slučajeva (najvećim dijelom kod usluga, lijekova i potrošnog medicinskog materijala). Osim što se kasni prema propisanoj proceduri, računi stižu u knjigovodstvo na knjiženje i nakon roka*





*dospijeća. U promatranom uzorku kašnjenje se dogodilo u 8,7% slučajeva od čega većinom iz skupine usluga, potrošnog medicinskog materijala i lijekova. Kod 3,10% promatranog uzorka kašnjenje je uzrokovano kašnjenjem dobavljača u dostavi računa. „*

*Preporuka: „Pridržavati se propisanim postupkom definirane procedure za ovjeru računa gdje god je to objektivno moguće.“*

U ovako strukturiranom nalazu ukratko je opisano očekivano stanje (kriterij), odnosno stanje kakvo bi trebalo biti (postoji pisana procedura koja uređuje postupak provjere računa). U dijelu u kojem se opisuje postojeće stanje, navedeno je da su revizorskim testiranjem utvrđena kašnjenja u obradi računa, ali nalaz ne objašnjava uzroke kašnjenja, odnosno zašto dolazi do njih, osim u dijelu u kojem se navodi da je uzrok kašnjenja dijelom kašnjenje dobavljača u dostavi računa.

U strukturi nalaza evidentno nedostaju informacije o učincima takvog kašnjenja. Primjerice, dolazi li u takvim situacijama do stvaranja troškova kamata na zakašnjela plaćanja i koliko iznose (ako su već takvi troškovi nastali) ili koliko mogu iznositi (potencijalni budući troškovi kamata). Takve bi informacije bile zanimljive i korisne rukovodstvu i zasigurno bi uvjerile rukovodstvo u potrebu žurnog djelovanja te pokazale konkretne efekte provođenja, odnosno neprovođenja revizijskih preporuka.

Pošto nisu detaljnije analizirani uzroci koji dovode do kašnjenja u obradi računa, unatoč tome što postoji pisana procedura obrade računa, ni preporuka unutarnje revizije nije cjelovita niti dovoljno konkretna za ovaj slučaj.

*Preporuka da je potrebno pridržavati se propisanim postupkom definirane procedure za ovjeru računa gdje god je moguće, nije dovoljna jer nije usmjerena na uzrok*

problema. Taj je kontrolni mehanizam potrebno ojačati dodatnim kontrolama koji će osigurati da se propisana procedura adekvatno primjenjuje. Primjerice, dodatnim kontrolama koje bi trebale biti ugrađene u informacijske sustave koji podržavaju evidenciju i obradu računa i koje će osigurati da se obrada računa provodi pravovremeno te ukoliko postoje zastoji da se pronađu adekvatna rješenja za njih. Također, potrebno je da se analiziraju ugovori sklopljeni sa dobavljačima, osobito u dijelu rokova za dostavu računa i terećenja troškova zateznih kamata na plaćanja.

Drugi primjer tiče se nalaza iz jedne od revizija službenih putovanja.

Primjer 2:

*Nalaz: „Upućivanje na službeni put obavlja se na temelju usmenih zahtjeva. Testiranjem je uočena pojava da su se službena putovanja odobravala u pojedinim slučajevima kada su zaposlenici pohađali postdiplomske studije.“*

*Preporuka: „Internim propisom potrebno odrediti dokumente kojima se definira provedba upućivanja na službeni put na način da se definira standardni obrazac za upućivanje na službeni put.“*



U strukturi ovog nalaza, lako je uočiti da nedostaju tri od četiri obavezna elementa u nalazu. Prije svega, nedostaju informacije o očekivanom stanju, (stanju kakvo bi trebalo biti u procesu odobravanja i evidentiranja naloga za službeni put temeljeno na zahtjevima regulative, internih procedura i odluka, ugovora sklopljenih s djelatnicima koji se upućuju na postdiplomske studije na teret korisnika proračuna i sl.). Zatim, nedostaje detaljnija razrada postojećeg stanja. Primjerice, nedostaju informacije o postotku naloga za službeni put u testiranom uzorku koji su odobreni na temelju usmenog zahtjeva i o kojem je financijskom iznosu riječ. Nedostaje i obrazloženje zašto dolazi do odstupanja stvarnog od očekivanog stanja i u kojim slučajevima, odnosno koje su slabosti u sustavu financijskog upravljanja i kontrola prilikom obrade i evidencije putnih naloga.

Nisu navedeni niti učinci takve situacije, koji bi se kod nalaza ove prirode mogli vrlo jasno izraziti u financijskim iznosima, primjerice ukupan financijski iznos isplaćen po osnovu putnih naloga za koje ne postoje dokumentirani razlozi za opravdanost putnog naloga ili financijski iznos isplaćeni po osnovu neopravdanih putnih troškova (u slučaju osoba koje odlaze na postdiplomske studije).

Preporuka da je „*internim propisom potrebno odrediti dokumente kojima se definira provedba upućivanja na službeni put na način da se definira standardni obrazac za upućivanje na službeni put*“ zasigurno nije dovoljna u ovom slučaju. Pored uvođenja procedure, potrebno je dati i specifične preporuke koje će usmjeriti rukovodstvo u traženje rješenja za povrat sredstava u proračun ukoliko je došlo do neopravdanih isplata po osnovi putnih naloga. Potrebno je također preporučiti da se prilikom sklapanja ugovora o plaćanju troškova poslijediplomskih studija s djelatnicima institucije jasno i nedvosmisleno utvrdi koji se troškovi priznaju/refundiraju, a koje je troškove dužan snositi zaposlenik i slično.

Problem koji je također primijećen u praski jest miješanje ili neprecizno određivanje rizika-kontrola-učinaka.

Preduvjet za dobro utvrđivanje učinka je i precizno određivanje rizika i kontrola. Rizici su zapravo svi oni potencijalni problemi koji mogu nastati uslijed neadekvatnih/nedostatnih kontrolnih sustava. Ukoliko se testiranjem, analizom, ispitivanjem sustava unutarnjih kontrola utvrde nedostaci, kao što su neadekvatni kontrolni mehanizmi, koji trebaju spriječiti rizike tada se učinak ovako postavljenog rizika može mjeriti i u financijskim iznosima.

Primjerice, kod provođenja revizija naplate prihoda (po raznim osnovama), unutarnji revizori često za rizik navode „nepostojanje ažurnih baza podataka obveznika uplate određenih prihoda“. Međutim, ažurnost baza podataka obveznika uplate prihoda zapravo ne može se promatrati kao rizik. Rizici kod naplate prihoda su primjerice da se ne ostvaruje cjelovita naplata prihoda, nije osigurana pravovremena naplata po osnovi kamata na zakašnjela plaćanja i sl. Redovno ažuriranje baza podataka obveznika uplate prihoda je kontrolna aktivnost koja treba da spriječi materijaliziranje ovih rizika. Učinci bi bili svi oni propušteni iznosi u naplati prihoda, bilo po osnovi redovnih naplata, bilo po osnovi kamata na zakašnjelu naplatu.



Prethodno navedeni, samo su neki od primjera i uzeti su iz revizija koje se često provode kod proračunskih korisnika (revizije obrade ulaznih računa, revizije službenih putovanja, revizije naplate prihoda). Primjeri su uzeti s namjerom da se pokaže kako neadekvatna primjena propisane revizijske metodologije ima za posljedicu nekvalitetno izrađena revizijska izvješća, što ne znači nužno da unutarnji revizori nisu u provođenju revizije prikupili potrebne informacije, problem je što one nisu strukturirane niti sadržane u revizijskom izvješću. Posljedica toga je propuštena prilika da se učinci utvrđenih slabosti i nedostataka između ostalog iskažu i u financijskim kategorijama i tako pruže informacije za konkretan, vidljiv i mjerljiv doprinos koji unutarnja revizija može dati svojim radom.

### 3.

## Jeste li znali?

### Objavljen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o proračunu

U Narodnim novinama br. 15/15 objavljen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o proračunu. Ovim izmjenama i dopunama je proračunski proces Republike Hrvatske usklađen sa Europskim semestrom te smo kao zemlja članica obvezni na godišnjoj razini donositi dva ključna dokumenta - Nacionalni program reformi i Program konvergencije.

Strateški planovi za trogodišnje razdoblje, kao prvi korak u procesu izrade

proračuna, više neće biti osnova za izradu Strategije vladinih programa za trogodišnje razdoblje već Nacionalnog programa reformi i Programa konvergencije.

Na temelju strateških planova ministarstvo nadležno za strukturne reforme i koordinaciju fondova Europske unije u suradnji s ministarstvima nadležnim za pojedinačne strukturne reforme izrađuje Nacionalni program reformi, a Ministarstvo financija izrađuje Program konvergencije.

Nacionalni program reformi sadrži glavne elemente makroekonomskog scenarija te ključne reformske mjere proizišle iz strateških ciljeva utvrđenih u strateškom planovima, a koje država poduzima i čiju provedbu planira u srednjoročnom razdoblju, a sve u skladu s fiskalnim okvirom definiranim u Programu konvergencije.

Program konvergencije definira makroekonomski i fiskalni okvir Republike Hrvatske u tekućoj godini i sljedeće tri godine.

### Donijeta Uputa za izradu strateških planova za razdoblje 2016. – 2018.

Kako bi se osigurao jednoobrazan i ujednačen pristup izradi strateških planova za trogodišnje razdoblje, Ministarstvo financija svake godine sastavlja Uputu za izradu strateških planova za trogodišnje razdoblje.



U dosadašnjim ciklusima strateškog planiranja obveznici su izrađivali dvije odluke - odluku o imenovanju odgovornih osoba za provedbu strateškog plana i odluku o prijenosu ovlasti i odgovornosti za upravljanje proračunskim sredstvima osiguranih u financijskom planu za pojedinu godinu kako bi se povezali ciljevi, programi i proračunska sredstva. Kako bi se izbjegla nepotrebna izrada dvije zasebne odluke, u ovom ciklusu strateškog planiranja izrađena je jedna **jedinstvena, objedinjena odluka o prijenosu ovlasti i odgovornosti za provedbu strateškog plana i upravljanje proračunskim sredstvima osiguranim u financijskom planu za pojedinu godinu.**

Uputa, prilozi te Odluka dostupni su na stranicama Ministarstva financija <http://www.mfin.hr/hr/stratesko-planiranje>.

Obveznici su nove odluke o prijenosu ovlasti i odgovornosti dužni donijeti u roku 30 dana od stupanja na snagu Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2016. godinu i projekcija za 2017. i 2018. te istu dostaviti na znanje Ministarstvu financija, Sektoru za izvršavanje državnog proračuna.

Za ostvarenje posebnih ciljeva u pravilu trebaju biti zaduženi dužnosnici, a za ostvarenje načina ostvarenja rukovodeći državni službenici.

### **Donijeta je Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila.**

Od veljače 2014. godine odredbe Zakona o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine br. 139/10 i 19/14) primjenjuju se i na trgovačka društva u vlasništvu Republike Hrvatske (pod vlasništvom se podrazumijeva stopostotno vlasništvo) odnosno jedne ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te

druge pravne osobe kojima je osnivač Republika Hrvatska, odnosno jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 19. veljače 2015. godine donijela Uredbu o izmjenama i dopunama uredbe o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila koja je objavljena u Narodnim novinama br. 19/15. Upitnik o fiskalnoj odgovornosti za trgovačka društva i druge pravne osobe utvrđene u Registru trgovačkih društava i drugih pravnih osoba nalazi se u prilogu 2b navedene Uredbe.

Popis obveznika utvrđen je u Registru trgovačkih društava i drugih pravnih osoba te je dostupan na web stranicama Ministarstva financija:

<http://www.mfin.hr/hr/izjava-o-fiskalnoj-odgovornosti>



## Najavljujemo

- Objedinjeno godišnje izvješće o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za 2014.



## Završne napomene

Pozivamo vas da se uključite u kreiranje Biltena. Svoje radove, prijedloge ili komentare možete poslati na adresu elektroničke pošte [zeljka.tufegdzc@mfin.hr](mailto:zeljka.tufegdzc@mfin.hr).

U Biltenu br. 9. možete naći upute autorima za pisanje članaka za Bilten.

KLASA: 131-01/15-01/24

URBROJ: 513-08-03-15-5

Zagreb, 10. travnja 2015.