



REPUBLIKA HRVATSKA
Ministarstvo financija

Objedinjeno godišnje izvješće
o sustavu unutarnjih financijskih
kontrola u javnom sektoru
Republike Hrvatske
za 2011.

Zagreb, srpanj 2012.

SADRŽAJ

1. SAŽETAK.....	4
2. UVOD.....	6
2.1. Svrha i cilj.....	6
2.2. Pravna osnova i način sastavljanja izvješća.....	6
2.2.1. Obveznici sastavljanja i dostave godišnjeg izvješća o sustavu unutarnjih financijskih kontrola.....	7
3. SUSTAV UNUTARNJIH FINANCIJSKIH KONTROLA.....	9
3.1. Rezultati Strategije razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za razdoblje 2009.-2011.....	11
<u>3.2. Financijsko upravljanje i kontrole.....</u>	13
3.2.1. Smjer razvoja financijskog upravljanja i kontrole - ciljano stanje.....	13
3.2.2. Sadašnje stanje u razvoju financijskog upravljanja i kontrole.....	13
3.2.3. Izobrazba provedena u području financijskog upravljanja i kontrole.....	32
3.2.4. Mjere za daljnji razvoj financijskog upravljanja i kontrole.....	33
<u>3.3. Unutarnja revizija.....</u>	36
3.3.1. Uspostavljanje unutarnje revizije kod korisnika proračuna.....	36
3.3.2. Kapaciteti unutarnjih revizora.....	40
3.3.3. Izobrazba provedena u području unutarnje revizije.....	42
3.3.3.1. Osnovna izobrazba.....	42
3.3.3.2. Dodatna izobrazba.....	43
3.3.4. Rezultati provedenih revizija u 2011. godini.....	48
3.3.5. Planiranje unutarnje revizije.....	51
3.3.6. Budući pravci razvoja unutarnje revizije.....	52
<u>3.4. Središnja harmonizacijska jedinica.....</u>	53
3.4.1. Aktivnosti Središnje harmonizacijske jedinice realizirane u 2011. godini.....	53
3.4.2. Buduće usmjerenje Središnje harmonizacijske jedinice.....	57
4. VIJEĆE ZA UNUTARNJU FINANCIJSKU KONTROLU U JAVNOM SEKTORU.....	58
5. ZAKLJUČAK.....	59
6. DODACI.....	61
Dodatak br. 1.: Izvješće o provedbi aktivnosti iz Akcijskog plana za realizaciju ciljeva i mjera iz Strategije razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola za razdoblje 2009. - 2011.....	61
Dodatak br. 2.: Pregled rezultata analize financijskog upravljanja i kontrole za 2011. godinu po pojedinim komponentama – Korisnici proračuna državne i lokalne razine.....	85
Dodatak br. 3.: Usporedni pregled rezultata analize financijskog upravljanja i kontrole za 2010. i 2011. godinu po pojedinim komponentama – Korisnici proračuna državne razine.....	92
Dodatak br. 4.: Usporedni pregled rezultata analize financijskog upravljanja i kontrole za 2010. i 2011. godinu po pojedinim komponentama – Korisnici proračuna lokalne razine.....	98
Dodatak br. 5.: Pregled podataka o normativnom uređenju unutarnje revizije i unutarnjim revizorima za 2011. godinu na državnoj razini.....	104
Dodatak br. 6.: Pregled podataka o normativnom uređenju unutarnje revizije i unutarnjim revizorima za 2011. godinu na lokalnoj razini.....	107
Dodatak br. 7.: Pregled broja aktivnih unutarnjih revizora u javnom sektoru koji su se stručno usavršavali po vrstama stručnog usavršavanja.....	110

Dodatak br. 8.: Pregled najviše korištenih vrsti stručnog usavršavanja za I. kategoriju unutarnjih revizora u TDU i JLPRS.....	111
Dodatak br. 9.: Pregled najviše korištenih vrsti stručnog usavršavanja za II. kategoriju unutarnjih revizora u TDU i JLPRS.....	113
Dodatak br. 10.: Pregled najviše korištenih vrsti stručnog usavršavanja za III. kategoriju unutarnjih revizora u TDU i JLPRS.....	114
Dodatak br. 11.: Pregled podataka o dostavljenim poveljama unutarnjih revizora, strateškim i godišnjim planovima unutarnje revizije na državnoj razini.....	115
Dodatak br. 12.: Pregled podataka o dostavljenim poveljama unutarnjih revizora, strateškim i godišnjim planovima unutarnje revizije na lokalnoj razini.....	118

1. SAŽETAK

Sukladno odredbama članka 35. Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru¹, Sektor za harmonizaciju unutarnje revizije i financijske kontrole Ministarstva financija (dalje u tekstu: Središnja harmonizacijska jedinica) izradio je na temelju pojedinačnih godišnjih izvješća korisnika proračuna o aktivnostima vezanima uz sustav financijskog upravljanja i kontrola te unutarnje revizije Objedinjeno godišnje izvješće o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za 2011. godinu (dalje u tekstu: Objedinjeno godišnje izvješće).

Objedinjeno godišnje izvješće sadrži ujedno i izvješće o radu Središnje harmonizacijske jedinice za 2011. godinu.

Sustav unutarnjih financijskih kontrola čine financijsko upravljanje i kontrole te unutarnja revizija, a razvija se u skladu sa standardima i praksom Europske unije, uvažavajući pritom specifičnosti javnog sektora u Republici Hrvatskoj. Aktivnosti na razvoju toga sustava obuhvaćaju i dio pripremnih aktivnosti za buduće članstvo u Europskoj uniji i prate se kroz Poglavlje 32 – Financijski nadzor.

Poglavlje 32 privremeno je zatvoreno još u srpnju 2010. godine, ali budući da je riječ o kontinuiranom razvojnom procesu, Europska komisija redovito prati napredak koji se postiže te ocjenjuje spremnost Republike Hrvatske za uspješno upravljanje javnim sredstvima, što je osobito važno i zbog uspješnog upravljanja sredstvima iz europskih fondova.

Bitno je istaknuti da je sustav unutarnjih financijskih kontrola u funkciji prije svega boljeg i učinkovitijeg upravljanja u javnom sektoru. Njegov razvoj ne znači izoliranu aktivnost, naprotiv zahtijeva blisku povezanost i koordiniran pristup s razvojem u proračunskom sustavu i s razvojem javne uprave.

Tijekom 2011. godine nastavljene su stoga aktivnosti na stvaranju poveznica između sustava unutarnjih financijskih kontrola i proračunskog sustava, što je, uz ostalo, zahtijevalo koordinaciju aktivnosti između Središnje harmonizacijske jedinice i Državne riznice.

Rezultati su vidljivi kroz stvaranje daljnje regulatorne osnove koordiniranog pristupa, što je ostvareno donošenjem Uredbe o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila² te novog Pravilnika o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru³.

Godišnja izvješća proračunskih korisnika analizirana za potrebe ovog izvješća pokazuju pomake u smjeru kvalitetnijih sustava financijskog upravljanja i kontrola, što potvrđuju daljnje aktivnosti na razvoju procesa strateškog planiranja, definiranja pokazatelja uspješnosti, razvoju procesa upravljanja rizicima kao sastavnog dijela procesa planiranja, na sve prisutniju praksu izrade internih procedura i na unaprjeđenju sustava evidencija i izvješćivanja. Napredak je postignut i na području detaljnijeg uređivanja ovlasti i odgovornosti za ostvarivanje ciljeva i za upravljanje proračunskim sredstvima, što je izravan doprinos razvoju upravljačke odgovornosti rukovoditelja na svim razinama upravljanja.

Vidljivi su i pomaci u smjeru veće povezanosti i koordiniranog pristupa u razvoju financijskog upravljanja i kontrola između proračunskih korisnika prve i druge razine, odnosno

¹ Narodne novine, br. 141/06

² Narodne novine, br. 78/11

³ Narodne novine, br. 130/11

ministarstava i agencija te jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih proračunskih korisnika.

Potrebno je istaknuti i doprinos unutarnje revizije koja je svojim preporukama potaknula izradu internih procedura i jačanje kontrolnih mehanizama ondje gdje su uočene njihove slabosti te daljnju izgradnju sustava evidencija i izvješćivanja.

Zaključno se može reći da su tijekom 2011. godine stvorene bitne pretpostavke za razvoj sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, prije svega kao sastavnog dijela proračunskog sustava, što je ujedno bio i temeljni cilj Strategije razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za razdoblje 2009.-2011. godine.

U idućem razdoblju bit će, međutim potrebno uložiti dodatne napore, prvenstveno od strane korisnika proračuna, kako bi sustav unutarnjih financijskih kontrola svojom praktičnom primjenom bio posve u funkciji postizanja veće ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti u poslovanju institucija u javnom sektoru.

Veća učinkovitost sustava unutarnjih financijskih kontrola potrebna je zato da bi se osigurala fiskalna odgovornost, ali i zbog spremnosti zemlje za buduće članstvo u Europskoj uniji, a osobito je to važno za uspješno upravljanje sredstvima iz europskih fondova, odnosno strukturnih fondova i Kohezijskog fonda.

U tom je smislu u pripremi novi Akcijski plan za razvoj sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za razdoblje 2012.-2013. Također je u pripremi i Strategija razvoja javnih financija za razdoblje 2012.-2016. koja će na sveobuhvatan način postaviti ciljeve daljnjeg razvoja u području javnih financija, uključujući razvoj sustava unutarnjih financijskih kontrola kao njezina važnoga potpornog elementa.

2. UVOD

2.1. Svrha i cilj

Svrha Objedinjenog godišnjeg izvješća je upoznati Vladu Republike Hrvatske o aktivnostima koje su u 2011. godini provedene na području razvoja sustava unutarnje financijske kontrole, o trenutnom stanju i budućem pravcu razvoja sustava unutarnje financijske kontrole. Ujedno se putem ovog izvješća izvješćuje i Europska komisija budući je razvoj ovog sustava bitna odrednica za procjenu spremnosti zemlje za učinkovito upravljanje javnim sredstvima bez obzira iz kojih izvora potječu, nacionalnih ili sredstava iz europskih fondova.

2.2. Pravna osnova i način sastavljanja izvješća

Temeljem članka 35. stavka 2. Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Središnja harmonizacijska jedinica u obvezi je sastaviti Objedinjeno godišnje izvješće.

Naputkom za izradu godišnjeg izvješća o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru definiran je način izrade godišnjeg izvješća o sustavu unutarnjih financijskih kontrola korisnika proračuna.

Krajem studenoga 2011. godine Ministarstvo financija izdalo je novi Naputak za izradu godišnjeg izvješća o sustavu unutarnjih financijskih kontrola (dalje u tekstu: Naputak)⁴, a u skladu s člankom 35. stavkom 4. Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru.

Novi Naputak izrađen je nastavno na novi Pravilnik o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru⁵ (dalje u tekstu: Pravilnik) jer je izvješćivanje o sustavu unutarnjih financijskih kontrola bilo potrebno uskladiti s aktualnim razvojem sustava financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru.

Pravilnik je u području izvješćivanja o sustavu financijskog upravljanja i kontrola donio određene promjene. Naime, donošenjem Zakona o fiskalnoj odgovornosti⁶ i Uredbe o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila⁷ putem Izjave o fiskalnoj odgovornosti uveden je još jedan način izvješćivanja o sustavu financijskog upravljanja i kontrola.

Tako da korisnici proračuna o funkcioniranju sustava financijskog upravljanja i kontrola izvješćuju putem:

- podnošenja Izjave o fiskalnoj odgovornosti
- podnošenja Godišnjeg izvješća o sustavu financijskog upravljanja i kontrola (obrazac GI-FUIK)

⁴ Narodne novine br. 132/11 (stupanjem na snagu novog Naputka prestao je važiti Naputak za izradu godišnjeg izvješća o sustavu unutarnjih financijskih kontrola objavljen u Narodnim novinama br. 3/11)

⁵ Narodne novine br. 130/11

⁶ Narodne novine br. 139/10

⁷ Narodne novine br. 78/11

U ovoj fazi razvoja sustava financijskog upravljanja i kontrola putem Izjave o fiskalnoj odgovornosti svi korisnici proračuna izvješćuju o postignutom stupnju razvoja sustava financijskog upravljanja i kontrola u područjima planiranja, izvršavanja proračuna/financijskog plana, javne nabave, računovodstva i izvještavanja, s naglaskom na poštivanje zakonskih i podzakonskih propisa.

Veliki korisnici proračuna o sustavu financijskog upravljanja i kontrola izvješćuju i detaljnije putem Upitnika o samoprocjeni sustava financijskog upravljanja i kontrola (obrazac GI-FUIK) koji ujedno predstavlja Godišnje izvješće o sustavu financijskog upravljanja i kontrola, a kako bi se sustav financijskog upravljanja i kontrola procijenio i sa šireg aspekta, odnosno proanalizirao kroz sve njegove komponente.

Podnošenje Izjave o fiskalnoj odgovornosti uređeno je Uredbom o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila.⁸

Podnošenje Godišnjeg izvješća o sustavu financijskog upravljanja i kontrola uređeno je spomenutim Naputkom za izradu godišnjeg izvješća o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru.

Novi Naputak ne uvodi značajne promjene u strukturu i sadržaj pitanja iz izvješća u odnosu na prethodni Naputak već pojašnjava novi pristup izvješćivanju u dijelu koji se odnosi na sustav financijskog upravljanja i kontrola, odnosno u dijelu koji se odnosi na godišnje izvješće o obavljenim unutarnjim revizijama i aktivnostima unutarnje revizije uvodi klasificiranje rezultata obavljenih revizija po područjima iz Upitnika uz Izjavu o fiskalnoj odgovornosti (primjerice, treba navesti da li je revizija obavljena u području planiranja proračuna, izvršavanja proračuna, računovodstva, javne nabave i izvješćivanja).

Sukladno spomenutom Naputku godišnje izvješće o sustavu unutarnjih financijskih kontrola sadrži:

1. Godišnje izvješće o sustavu financijskog upravljanja i kontrola (obrazac GI-FUIK)
2. Godišnje izvješće o obavljenim revizijama i aktivnostima unutarnje revizije (obrazac GI-UR).

2.2.1. Obveznici izrade i dostave godišnjeg izvješća o sustavu unutarnjih financijskih kontrola

Obveznici izrade i dostave godišnjeg izvješća o sustavu financijskog upravljanja i kontrola su sljedeći korisnici proračuna:⁹

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

Novim Pravilnikom, prošireni su obveznici izrade, odnosno dostave Godišnjeg izvješća o sustavu financijskog upravljanja i kontrola Središnjoj harmonizacijskoj jedinici, tako su uz dosadašnje obveznike uključeni i svi izvanproračunski korisnici državnog proračuna. **O ovom povećanom broju obveznika mora se voditi računa kada se uspoređuju i analiziraju podaci za 2011. godinu u odnosu na stanje 2010. godine.**

⁸ Narodne novine br. 78/11

⁹ Obveznici su određeni člankom 6. Pravilnika o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru

Prethodno navedeni korisnici proračuna u obvezi su dostaviti godišnja izvješća odnosno obrasce GI-FUIK i GI-UR, Središnjoj harmonizacijskoj jedinici zaključno do 31. siječnja tekuće godine za prethodnu godinu.

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

Ostali korisnici proračuna nisu obveznici izrade Godišnjeg izvješća o sustavu financijskog upravljanja i kontrola (obrazac GI-FUIK), već oni izvješćuju o funkcioniranju sustava financijskog upravljanja i kontrola podnošenjem Izjave o fiskalnoj odgovornosti sukladno Uredbi o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila.

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 2011. godine.

Ukupan broj obveznika dostave Godišnjeg izvješća o sustavu financijskog upravljanja i kontrola je 79 obveznika.

Godišnja izvješća o sustavu financijskog upravljanja i kontrola dostavilo je 79 korisnika od kojih se 34 odnosi na korisnike državnog proračuna, uključujući izvanproračunske korisnike državnog proračuna, a 45 na korisnike proračuna lokalne razine.

Ukupan broj obveznika dostave Godišnjeg izvješća o obavljenim revizijama i aktivnostima unutarnje revizije je 147 obveznika.

Godišnja izvješća o obavljenim revizijama i aktivnostima unutarnje revizije za 2011. godinu dostavilo je 147 korisnika, od kojih se 74 odnosi na korisnike državnog proračuna, a 73 na korisnike proračuna lokalne razine.

3. SUSTAV UNUTARNJIH FINANCIJSKIH KONTROLA

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 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.

Sustav financijskog upravljanja i kontrola obuhvaća cjelokupno poslovanje i prožima cijelu organizacijsku strukturu. Međutim, poseban naglasak stavlja na upravljanje prihodima, rashodima, imovinom, obvezama te na procedure javne nabave, ugovaranje i način povrata neopravdano i nezakonito utrošenih proračunskih sredstava. Razlog tome je što su upravo u tim područjima vidljive krajnje posljedice financijskih učinaka 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 komponenti¹⁰ 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)
 - 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

¹⁰ 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)

- pravovremenog ukazivanja na slabosti i poteškoće koje mogu nastati
- davanja preporuka za poboljšanje poslovanja.

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 prepristupnim fondovima EU i Ministarstvo uprave.

Sustav unutarnjih financijskih kontrola koji se primjenjuje na razini korisnika proračuna treba biti u funkciji da rukovodstvu pruži razumnu sigurnost da organizacija ostvaruje svoje ciljeve, da to čini učinkovito i djelotvorno, da se pridržava mjerodavnih zakona i propisa te da su financijska i poslovna izvješća pouzdana, bilo da su namijenjena unutarnjim ili vanjskim korisnicima. Riječ je o procesu, a samim time i sredstvu za postizanje određenog cilja. Radi se o načinu na koji se rukovoditelji općenito ponašaju unutar neke organizacije. Dakako, tu su i pisana pravila, priručnici i druge vrste smjernica, kako bi rukovoditeljima pomogli da primjenjuju sustav financijskog upravljanja i kontrola. Glavna odgovornost za uspostavu i razvoj sustava unutarnjih financijskih kontrola je na rukovoditeljima. Uloga voditelja za financijsko upravljanje i kontrolu i osobe nadležne za financije i proračun je pomagati rukovoditelju postavljanjem standarda, pružanjem informacija, davanjem savjeta i, prema potrebi, pružanjem analitičke podrške.

3.1. Rezultati Strategije razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za razdoblje 2009.-2011.

Smjer razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola posljednje tri godine bio je određen Strategijom razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za razdoblje 2009.-2011.

Ministarstvo financija, Središnja harmonizacijska jedinica bila je u obvezi izvijestiti Vladu Republike Hrvatske o provedbi navedene Strategije, što je i učinjeno putem periodičnih izvješća na polugodišnjoj osnovi, izuzev izvješća za razdoblje srpanj - prosinac 2011. godine koje se podnosi kao sastavni dio ovog Objedinjenog godišnjeg izvješća.

U Dodatku broj 1. ovoga izvješća sadržan je detaljniji pregled provedbe aktivnosti iz Akcijskog plana za realizaciju ciljeva i mjera iz Strategije razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za razdoblje 2009.-2011., a u okviru ovog poglavlja iznose se najznačajniji rezultati koji su postignuti realizacijom navedene Strategije.

Temeljni cilj Strategije bio je da se razvoj sustava unutarnjih financijskih kontrola poveže i integrira s razvojem u proračunskom sustavu, kako bi na taj način sustav unutarnjih financijskih kontrola bio potpora provođenju proračunskih reformi pokrenutih Zakonom o proračunu iz 2008. godine.

To je ostvareno kroz regulatornu osnovu koja je stvorila čvrste temelje za takav usklađen razvoj. Zakon o fiskalnoj odgovornosti, usvojen u studenom 2010.g., povezao je odredbe Zakona o proračunu i Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru i time jasno ukazao na mjesto i ulogu sustava financijskog upravljanja i kontrole te unutarnje revizije u proračunskom sustavu, osobito u cilju osiguranja fiskalne odgovornosti.

Regulatorni i metodološki okvir za provedbu ovog sustava dodatno je ojačan novom provedbenom regulativom koja je izdana u proteklom razdoblju, kao primjerice novi Pravilnik o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru, ažurirani i izmijenjeni priručnici, odnosno Priručnik za unutarnju reviziju i Priručnik za financijsko upravljanje i kontrole u javnom sektoru te dodatne upute i smjernice.

Najznačajniji pomaci u smjeru kvalitetnijih sustava financijskog upravljanja i kontrola ostvareni su na području razvoja strateškog planiranja, definiranja pokazatelja uspješnosti, razvoja programskog planiranja, razvoja procesa upravljanja rizicima kao sastavnog dijela procesa planiranja, sve više prisutnu praksu izrade internih procedura te unapređenja sustava evidencija i izvješćivanja. Posebno je važno naglasiti i napredak ostvaren na području detaljnijeg uređivanja ovlasti i odgovornosti za realizaciju ciljeva i upravljanje proračunskim sredstvima. Pokrenute su i aktivnosti u smjeru veće povezanosti i koordinacije u razvoju financijskog upravljanja i kontrola između proračunskih korisnika prve i druge/treće razine, odnosno ministarstva i agencija te jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih proračunskih korisnika.

Unutarnja revizija, čiji su kapaciteti dodatno ojačani u protekle tri godine, dala je svoj doprinos razvoju sustava financijskog upravljanja i kontrola na način da je svojim preporukama potaknula izradu internih procedura i jačanje kontrolnih mehanizama gdje su uočene njihove slabosti. Metodologija rada unutarnje revizije dodatno je unaprijeđena, osobito u dijelu strateškog planiranja i povezivanja strateških planova unutarnje revizije sa strateškim planovima institucije.

Središnja harmonizacijska jedinica je učvrstila svoju koordinacijsku ulogu aktivnom suradnjom s Državnom riznicom, Ministarstvom uprave, Državnim uredom za reviziju,

institucijama uključenim u sustav upravljanja fondovima Europske unije, te proračunskim korisnicima na državnoj i lokalnoj razini.

Međutim, potrebno je naglasiti da je razvoj sustava unutarnjih financijskih kontrola dugotrajan i složen proces i da na određen način predstavlja svojevrsnu reformu u načinu i pristupu upravljanja u javnom sektoru, što zahtijeva vrijeme za potpunu implementaciju u praksi i izravno ovisi o drugim reformskim procesima, prvenstveno vezano uz proračunski sustav i sustav javne uprave.

Stoga, postavljeni ciljevi u Strategiji razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za razdoblje 2009.-2011. ujedno predstavljaju i dugoročne ciljeve razvoja, a realizacija aktivnosti u protekle tri godine osigurala je određena unapređenja, ali ujedno i ukazala na područja koja će trebati u narednom razdoblju dalje razvijati.

To se prvenstveno odnosi na daljnje jačanje svijesti rukovoditelja o važnosti sustava unutarnjih financijskih kontrola i potrebe za njihovom aktivnom uključenošću u razvoj tih sustava. Bit će potrebno uložiti dodatne napore u daljnji razvoj kvalitete strateških planova i programske klasifikacije, osobito na lokalnoj razini. Ističe se i potreba stvaranja daljnjih predujeta za razvoj upravljačke odgovornosti na svim razinama upravljanja, jačanje koordinacijske uloge ustrojstvenih jedinica za financije i proračun na razini proračunskih korisnika te učinkovitije korištenje unutarnje revizije.

Primjeri su to samo nekih od područja za daljnji razvoj ovih sustava, što će se detaljnije definirati u okviru novog Akcijskog plana za razvoj sustava unutarnjih financijskih kontrola za razdoblje 2012.-2013. Također je u izradi i nova Strategija razvoja javnih financija za razdoblje 2012.-2016. koja se priprema u suradnji Državne riznice i Središnje harmonizacijske jedinice, a u okviru koje će biti uključen i razvoj sustava unutarnjih financijskih kontrola kao dio cjelokupnog sustava upravljanja javnim financijama.

U realizaciji Strategije razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za razdoblje 2009.-2011. pomogli su i međunarodni stručnjaci u okviru projekata financiranih od strane Europske komisije, stručnjaci SIGME i stručnjaci iz projekta u okviru bilateralne suradnje s Kraljevinom Nizozemskom.

Stručnjaci SIGME uključeni su i u izradu novog Akcijskog plana za razvoj sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru za razdoblje 2012.-2013., kao i Strategije razvoja javnih financija za razdoblje 2012.-2016.

U nastavku Objedinjenog godišnjeg izvješća daje se detaljniji pregled realiziranih aktivnosti tijekom 2011. godine.

3.2. Financijsko upravljanje i kontrole

3.2.1. Smjer razvoja financijskog upravljanja i kontrole - ciljano stanje

Temeljni smjer razvoja financijskog upravljanja i kontrola je da bude u potpori provođenju proračunskih reformi koje idu u smjeru razvoja planske i programske faze u proračunskom ciklusu, te stavljanja većeg naglaska na realizaciju ciljeva i postignute rezultate za uložena sredstva što zahtijeva povezivanje strateških i financijskih planova, razvoj programskog planiranja kroz definiranje ciljeva programa i razvoj pokazatelja uspješnosti te sustava praćenja realizacije.

Stoga je važno jačati financijsko upravljanje i kontrole u procesima koji su ključni za kvalitetno upravljanje proračunskim sredstvima, a uključuju planiranje, programiranje, izradu financijskog plana, realizaciju i praćenje realizacije financijskog plana, uključujući procese ugovaranja i nabave te sustave internog izvješćivanja.

3.2.2. Sadašnje stanje u razvoju financijskog upravljanja i kontrole

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.

Kako bi podatke prikazane u nastavku učinili čitljivijim i sveobuhvatnim isti su prikazani i u Dodatku broj 2. ovoga izvješća, a u dodacima 3. i 4. posebno je prikazan i usporedni prikaz analize godišnjih izvješća korisnika proračuna o aktivnostima vezanima uz uspostavu i razvoj financijskog upravljanja i kontrola za 2010. i 2011. godinu.

I. KONTROLNO OKRUŽENJE

Kontrolno okruženje kao temeljna komponenta sustava financijskog upravljanja i kontrola 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, uvjetuje 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.

a) Analiza podataka za 2011. godinu

Rezultati analize navode se u nastavku.

Etika i integritet

U području „etike i integriteta“ razmatra se 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 Etičkom kodeksu državnih

službenika¹¹ 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	2011. GODINA			
	DRŽAVNA RAZINA		LOKALNA RAZINA	
	34 korisnika		45 korisnika	
	Broj	%	Broj	%
Upoznatost zaposlenika s Etičkim kodeksom državnih službenika, odnosno s posebnim kodeksom Korisnika proračuna	31	91	33	73
Imenovan Povjerenik za etiku	30	88	7	16
Postoje dodatne interne upute o standardima ponašanja zaposlenika	19	56	18	40
Postoje jasna pravila (interni akti) kojima se definiraju situacije potencijalnih sukoba interesa i način postupanja	15	44	13	29

Rezultati analize za državnu razinu ukazuju na visok postotak (91%) informiranosti zaposlenika o Etičkom kodeksu državnih službenika, što je ostvareno stavljanjem kodeksa na web i intranet stranice, kao i visok postotak imenovanja Povjerenika za etiku (88%).

Također postoji i praksa izrade dodatnih uputa, odnosno smjernica 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 načina postupanja u takvim slučajevima. Tako je 44% proračunskih korisnika državne razine navelo da je detaljnije uredilo to pitanje (primjerice, kroz Odluku o imenovanju povjerljivih savjetnika, Zaključak donesen na kolegiju ministra, Naputak za postupanje u slučaju potencijalnih sukoba interesa).

Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi¹² ne propisuje obvezu donošenja etičkog kodeksa na način kako je to uređeno Zakonom o državnim službenicima.¹³ Međutim pitanja iz područja etike i integriteta uređuju se kroz Etičke kodekse službenika i namještenika u pojedinim županijama, odnosno Etički kodeks službenika i namještenika gradskih uprava. Povjerenika za etiku imenovao je manji broj proračunskih korisnika na lokalnoj razini (16%).

Kako nema jasnog pravnog okvira koji propisuje način donošenja etičkih kodeksa, imenovanje povjerenika za etiku i druga s time povezana pitanja na lokalnoj i regionalnoj razini, praksa je pokazala da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave na različite načine rješavaju ovo područje.

¹¹ Narodne novine br. 40/11

¹² Narodne novine br. 86/08

¹³ Narodne novine br. 92/05

Rukovođenje i stil upravljanja

Razmatra se 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, razmatra se 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	2011. GODINA			
	DRŽAVNA RAZINA		LOKALNA RAZINA	
	34 korisnika		45 korisnika	
	Broj	%	Broj	%
Održavanje redovitih sastanaka najviše razine rukovodstva (kolegij ministra, župana, gradonačelnika)	31	91	40	89
Na sastancima najviše razine rukovodstva raspravlja se o:				
a) strateškim ciljevima	26	76	37	82
b) realizaciji programa / projekata te postignutim rezultatima	27	79	43	96
c) ključnim rizicima u poslovanju	26	76	35	78
d) realizaciji financijskog plana/proračuna	31	91	43	96
Na sastancima najviše razine rukovodstva sudjeluju i čelnici proračunskih korisnika druge razine (razine glava u sastavu razdjela)	7	21	28	62

Rezultati analize ukazuju da se sastanci najviše razine rukovodstva (kolegij ministra, župana, gradonačelnika) redovito održavaju u velikom broju proračunskih korisnika, na državnoj razini 91%, a na lokalnoj razini 89%.

Na kolegijima rukovodstva na državnoj razini najviše se raspravljalo o realizaciji financijskog plana (91%), realizaciji programa/projekata, postignutim rezultatima (79%) te o strateškim ciljevima i ključnim rizicima u poslovanju (76%).

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 te realizaciji financijskog plana (96%), a zatim o strateškim ciljevima (82%) i ključnim rizicima (78%).

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 21% proračunskih korisnika dok je kod lokalne razine postotak znatno veći (62%), što ukazuje da lokalna razina ima jaču suradnju sa svojim korisnicima druge razine.

Planski pristup poslovanju (misija, vizija, ciljevi)

Vezano uz ovo područje razmatra se u kolikoj je 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 strateškim planovima, u kolikoj 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)	2011. GODINA			
	DRŽAVNA RAZINA		LOKALNA RAZINA	
	34 korisnika		45 korisnika	
	Broj	%	Broj	%
Utvrđena misija i vizija	33	97	41	91
Utvrđeni strateški ciljevi	29	85	41	91
Utvrđeni programi	31	91	43	96
Utvrđeni ciljevi programa	30	88	39	87
Ciljevi programa povezani sa strateškim ciljevima	28	82	33	73
Usvojeni godišnji planovi rada	21	62	30	67
U godišnjem planu rada definirani su ciljevi koje svaka ustrojstvena jedinica treba realizirati	19,5	57	31,5	70
Ciljevi iz godišnjih planova rada povezani i usklađeni sa strateškim ciljevima i ciljevima programa	22	65	27	60
U planskim dokumentima u kojima su navedeni podaci o ciljevima, sadržani i podaci o procijenjenim financijskim sredstvima	21,5	63	34	76
Utvrđeni pokazatelji uspješnosti kroz koje se prati realizacija utvrđenih ciljeva	28	82	16	36
U izradu strateških dokumenata uključeni i proračunski korisnici druge razine	11	32	34	76

Rezultati ukazuju da 97 % proračunskih korisnika na državnoj razini ima utvrđenu misiju i viziju, definirane strateške ciljeve (85%) i utvrđene ciljeve programa (82%) koje povezuju sa strateškim ciljevima. Navedeno je rezultat primjene odredbi Zakona o proračunu koji obvezuje ministarstva i druga državna tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije na izradu strateških planova i povezivanje strateških ciljeva s ciljevima programa.

Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske¹⁴ nametnuo je potrebu izrade županijskih razvojnih strategija. Međutim, 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 62%, a na lokalnoj razini 67% proračunskih korisnika. Premda je obveza izrade godišnjih planova rada za državnu razinu propisana Uredbom o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave¹⁵ podaci ukazuju da to nije praksa kod svih proračunskih korisnika.

Tek 57% proračunskih korisnika na državnoj razini je navelo da definira ciljeve u godišnjim planovima rada, dok je na lokalnoj razini taj postotak nešto veći (70%). Proizlazi da je tek kod 60% proračunskih korisnika lokalne razine ostvarena povezanost između ciljeva iz godišnjih planova rada sa strateškim ciljevima i ciljevima programa.

¹⁴ Narodne novine br. 153/09

¹⁵ Narodne novine br. 154/11, 17/12

Uredba o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave, 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, te podatke o najznačajnijim rizicima koji mogu utjecati na realizaciju postavljenih ciljeva, što će zasigurno doprinijeti povezivanju strateškog i operativnog planiranja.

63% 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 (76%) što 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 82% 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 36% proračunskih korisnika utvrđuje pokazatelje uspješnosti.

Međutim, lokalna razina pokazuje puno veći postotak (76%) 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 32% proračunskih korisnika.

Organizacijska struktura, ovlasti i odgovornosti, sustav izvješćivanja

U ovom dijelu razmatra se jesu li unutar organizacijske strukture jasno definirane nadležnosti i odgovornosti za strateško planiranje, za realizaciju ciljeva, za upravljanje proračunskim sredstvima.

Također, prati se razvijenost financijske profesije unutar organizacije (jesu li poslovi koordinacije razvoja financijskog upravljanja i kontrola stavljeni u nadležnost jedinica/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	2011. GODINA			
	DRŽAVNA RAZINA		LOKALNA RAZINA	
	34 korisnika		45 korisnika	
	Broj	%	Broj	%
Jasno definirane nadležnosti i odgovornosti ustrojstvenih jedinica u procesu strateškog planiranja	22	65	34	76
Jasno definirane ovlasti i odgovornosti za realizaciju dogovorenih ciljeva programa/projekata/aktivnosti	29	85	38	84

Poslovi koordinacije razvoja financijskog upravljanja i kontrola stavljeni u nadležnost ustrojstvenih jedinica za financije	28	82	37	82
Radna mjesta za financije ustrojena i u drugim ustrojstvenim jedinicama (upravama/upravnim tijelima)	14	41	13	29
Ravnatelji uprava/pročelnici upravnih tijela imaju službenu ovlast za upravljanje proračunskim sredstvima koja su im potrebna (odobrena) za realizaciju aktivnosti iz njihove nadležnosti	15	44	35	78
Najviša razina rukovodstva uspostavila je linije izvještavanja o realizaciji postavljenih ciljeva i povezano s time o realizaciji financijskog plana/proračuna	25	74	39	87
Ustrojstvene jedinice izrađuju izvješća o realizaciji ciljeva, programa, projekata	30	88	43	96
Ustrojstvene jedinice izrađuju izvješća o realizaciji financijskog plana (utrošena proračunska sredstva za realizaciju programa, projekata, aktivnosti, ostvareni prihodi, ugovorene obveze i sl.)	22	65	40	89
Međusobna suradnja između prve i druge razine proračunskih korisnika, uređena je kroz interne akte	7	21	29	64

Poslovi vezani uz proces strateškog planiranja (izrada i praćenje realizacije strateškog plana) definiraju se kroz uredbe o unutarnjem ustrojstvu i pravilnike o unutarnjem redu onih ustrojstvenih jedinica koje u tome sudjeluju. Svi obveznici izrade strateškog plana dužni su u navedene akte uključiti poslove koji proizlaze iz procesa strateškog planiranja. Iz provedene analize proizlazi da 65% proračunskih korisnika državne razine ima jasno definirane nadležnosti i odgovornosti u procesu strateškog planiranja.

Na lokalnoj razini taj je postotak veći (76%), 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 84% proračunskih korisnika na lokalnoj razini navelo da su jasno definirane ovlasti i odgovornosti za realizaciju ciljeva, programa/projekata/aktivnosti.

Također 78% 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, 85% proračunskih korisnika navelo je da ima jasno definirane ovlasti i odgovornosti za realizaciju dogovorenih ciljeva programa/projekata/aktivnosti. Na državnoj razini 44% rukovoditelja na razini unutarnjih ustrojstvenih jedinica ima službene ovlasti za upravljanje proračunskim sredstvima koja su im potrebna (odobrena) za realizaciju aktivnosti iz njihove nadležnosti.

Poslovi koordinacije razvoja financijskog upravljanja i kontrola stavljeni su u nadležnost ustrojstvenih jedinica za financije kod 82% proračunskih korisnika na državnoj razini te 82% proračunskih korisnika na lokalnoj razini. Razlika do 100% na državnoj razini odnosi se na dio proračunskih korisnika koji su ustrojili samostalne odjele za financijsko upravljanje i

kontrole, a iste do kraja 2011. godine nisu stavili u nadležnost postojećih ustrojstvenih jedinica za financije, jer nisu izvršene izmjene i dopune uredbi o unutarnjem ustrojstvu.

Međutim, novim uredbama o unutarnjem ustrojstvu ministarstava iz 2012. godine poslovi koordinacije razvoja financijskog upravljanja i kontrola kod svih su korisnika državnog proračuna stavljeni u nadležnost ustrojstvenih jedinica za financije.

Radna mjesta za financije u drugim ustrojstvenim jedinicama (upravama, upravnim tijelima) ima svega 41% proračunskih korisnika državne razine te svega 29% proračunskih korisnika lokalne razine.

Vezano za izvještajni sustav o realizaciji ciljeva programa/projekata/aktivnosti i financijskih sredstava 88% proračunskih korisnika državne razine navodi da ustrojstvene jedinice izrađuju izvješća o realizaciji ciljeva programa/projekata/aktivnosti, ali svega 65% izvješćuje o realizaciji financijskih sredstava utrošenih za realizaciju tih programa/projekata/aktivnosti, što znači da još uvijek nije dovoljno povezano izvješćivanje o ciljevima i realiziranim financijskim sredstvima kroz jedinstveno izvješćivanje.

Na lokalnoj razini 96% proračunskih korisnika navodi da ustrojstvene jedinice izrađuju izvješća o realizaciji programa/projekata/aktivnosti te 89% da izvješćuje o realizaciji financijskih sredstava, što navodi na zaključak veće povezanosti izvješćivanja o realizaciji programa/projekata/aktivnosti 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 21% proračunskih korisnika državne razine (primjerice, Naputak proračunskim korisnicima razdjela, Sporazum o suradnji prve razine i proračunskih korisnika druge razine u dvije institucije) te kod 64% 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, Procedura za provođenje aktivnosti u procesu namjenskog trošenja sredstava i sl.).

Razvoj ljudskih potencijala (planiranje rada i praćenje uspješnosti poslovanja)

Razmatra se 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)	2011. GODINA			
	DRŽAVNA RAZINA		LOKALNA RAZINA	
	34 korisnika		45 korisnika	
	Broj	%	Broj	%
Postoje planovi izobrazbe za zaposlenike vezani uz obavljanje poslova iz njihovog djelokruga rada	27	79	19	42
Vodi se očevidnik izobrazbe po pojedinom zaposleniku	30	88	23	51

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 prijave i sl.)	32	94	43	96
U godišnjim planovima rada po ustrojstvenim jedinicama zadaci/aktivnosti dodjeljuju se po pojedinom zaposleniku	11,5	34	9	20

Rezultati ukazuju da se na državnoj razini kod 79% proračunskih korisnika izrađuju planovi izobrazbe za zaposlenike i vode očevidnici izobrazbe kod 88% proračunskih korisnika.

Na lokalnoj razini postotci u ovom dijelu znatno su manji. Međutim, oko 96% 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 34 % proračunskih korisnika državne razine i svega 20% proračunskih korisnika na lokalnoj razini.

b) Najznačajnije promjene u odnosu na 2010. godinu

Na državnoj razini napredak je ostvaren:

- **u izradi dodatnih internih uputa o standardima ponašanja zaposlenika** koji se ogleda kroz izradu e-mail okružnica, Odluka o kućnom redu, Pravilnika o korištenju službenih osobnih automobila. Realizacija aktivnosti u ovom dijelu ostvarena je kod osam institucija više nego 2010. godine (uključujući nove obveznike godišnjeg izvješćivanja o sustavu financijskog upravljanja i kontrola)
- **u izradi jasnih pravila (internih akata) kojima se definiraju situacije sukoba interesa i način postupanja**, što je uglavnom postignuto donošenjem Etičkog kodeksa, Pravilnika o radu. Realizacija aktivnosti u ovom dijelu također je ostvarena kod osam institucija više nego 2010. godine (uključujući nove obveznike godišnjeg izvješćivanja o sustavu financijskog upravljanja i kontrola)
- **na području uređivanja i decentraliziranja ovlasti i odgovornosti za realizaciju dogovorenih ciljeva programa/projekta/aktivnosti** gdje je vidljivo povećanje od 27% u odnosu na 2010. godinu
- **na području uređivanja ovlasti i odgovornosti za upravljanje proračunskim sredstvima** gdje je zabilježeno povećanje za 47%
- **na području međusobne suradnje između prve i druge razine proračunskih korisnika (razdjela i glava)** koju je u 2011. godini uredilo još šest ministarstava putem Sporazuma s agencijama unutar razdjela, Naputka o postupanju između ministarstva i glava u razdjelu, Naputka o provedbi proračunskih procesa između ministarstva i glava u razdjelu i slično. Radi se o znatnom povećanju u odnosu na 2010. s obzirom da je suradnja na ovakav način imala uređena samo jedna institucija.

Pomaci na državnoj razini u području uređivanja ovlasti i odgovornosti za realizaciju ciljeva i upravljanje proračunskim sredstvima potaknuti su Uputom za izradu strateških planova za razdoblje 2011.-2013. koja je predviđela obvezu donošenja odluke o imenovanju odgovornih

osoba za provedbu strateškog plana te Akcijskim planom za razvoj financijskog upravljanja i kontrola za ministarstva i izvanproračunske zavode koji je uključivao donošenje odluke o prijenosu ovlasti i odgovornosti za upravljanje proračunskim sredstvima.

Uređivanje međusobne suradnje između prve i druge razine proračunskih korisnika rezultat je provedbe mjere sadržane u spomenutom Akcijskom planu.

Na lokalnoj razini, u 2011. godini evidentan je napredak na uređivanju etičkih pitanja, premda ta obveza nije propisana kao za državnu razinu. **Informiranost o Etičkom kodeksu** porasla je za 31% odnosno 14 korisnika proračuna objavilo je Etički kodeks na službenim stranicama ili u službenom glasniku lokalnog tijela.

c) Područja daljnjeg unaprjeđenja

Daljnji razvoj strateškog planiranja, osobito **u dijelu povezivanja strateškog i operativnog planiranja**.

Usporedno 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.).

Decentralizacija ovlasti i odgovornosti zahtijevat će veću učinkovitost rukovoditelja i općenito korisnika proračuna, ali je pri tome bitno **osigurati da rukovoditelji** od kojih se traži odgovornost **znaju koje rezultate/ciljeve trebaju ostvariti, koja proračunska sredstva su im za to dana na raspolaganje, koje ovlasti imaju za upravljanje proračunskim sredstvima i za donošenje odluka**. Temeljem analiza koje je Središnja harmonizacijska jedinica provodila tijekom proteklog razdoblja na području financijskog upravljanja i kontrola, a vezano uz razumijevanje i primjenu upravljačke odgovornosti u praksi, izrađene su i objavljene Smjernice za upravljačku odgovornost¹⁶.

Uzimajući u obzir obilježja kvalitetnih sustava financijskog upravljanja i kontrola ide se u smjeru razvoja financijskog upravljanja i kontrola kroz cijelu organizaciju, što zahtijeva da su unutar organizacijske strukture **uspostavljene linije izvješćivanja koje osiguravaju pravovremeno financijsko izvješćivanje i izvješćivanje o postignutim rezultatima** za uložena proračunska sredstva.

Uređivanje načina suradnje između proračunskih korisnika prve i druge razine, osobito u pogledu načina dodjele proračunskih sredstava, odgovornosti za potrošnju proračunskih sredstava i ostvarene rezultate, obveze izvješćivanja i sl.

¹⁶ Smjernice Ministarstva financija, Središnje harmonizacijske jedinice od 30. ožujka 2012. godine (KLASA: 043-01/12-01/124, URBROJ: 513-10/12-1) objavljene na <http://www.mfin.hr/hr/regulativa-i-propisi-vezani-uz-financijsko-upravljanje-i-kontrole>

II. UPRAVLJANJE RIZICIMA

Ono što je također karakteristično za kvalitetne sustave financijskog upravljanja i kontrola je i razvijen proces upravljanja rizicima. Naime, okruženje koje ima razvijen planski pristup poslovanju, zahtijeva i utvrđivanje rizika koji mogu biti prijetnja realizaciji postavljenih ciljeva te poduzimanje mjera kako bi se spriječilo aktiviranje rizika, odnosno minimizirali njihovi učinci. Profesionalizacija procesa upravljanja rizicima ogleda se prije svega u dokumentiranju informacija o rizicima u registre rizika, procjeni vjerojatnosti rizika i njihovih učinaka, uvođenju sustava izvješćivanja o rizicima, imenovanju odgovornih osoba za praćenje rizika, izradi strategija upravljanja rizicima i sl.

Putem godišnjih izvješća korisnika proračuna razmatra se 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 kojoj mjeri uspostavljen sustav izvješćivanja o rizicima, jesu li imenovane osobe odgovorne za koordinaciju uspostave procesa upravljanja rizicima, jesu li imenovani koordinatori za rizike te dobivaju li proračunski korisnici prve razine informacije o najznačajnijim rizicima od proračunskih korisnika druge razine.

a) Analiza podataka za 2011. godinu

Tablica br. 6.: Rezultati iz područja upravljanja rizicima

II. UPRAVLJANJE RIZICIMA	2011. GODINA			
	DRŽAVNA RAZINA		LOKALNA RAZINA	
	34 korisnika		45 korisnika	
	Broj	%	Broj	%
Utvrđuju se rizici koji mogu utjecati na realizaciju:				
a) strateških ciljeva	25	74	17	38
b) ciljeva programa / projekata / aktivnosti	24	71	16	36
c) ciljeva sadržanih u godišnjim planovima rada	17	50	14	31
Rizici se navode:				
a) u planskim dokumentima strateškim dokumentima/planu razvojnih programa/godišnjim planovima rada)	21	62	12	27
b) u registrima rizika uspostavljenim sukladno Smjernicama za provedbu procesa upravljanja rizicima kod korisnika proračuna	21	62	14	31
Procjenjuje se vjerojatnost i učinak rizika	23	68	12	27
Uspostavljen sustav izvješćivanja o najznačajnijim rizicima	15	44	6	13
Imenovana osoba odgovorna za koordinaciju uspostave procesa upravljanja rizicima	25	74	35	78
Imenovani koordinatori za rizike po ustrojstvenim jedinicama	22	65	21	47
Proračunski korisnici u sastavu izvješćuju o najznačajnijim rizicima	5	15	7	16

Rezultati analize ukazuju da se kod proračunskih korisnika na državnoj razini, rizici u najvećem postotku utvrđuju na razini strateških ciljeva (74%), zatim na razini ciljeva programa/projekata/aktivnosti (71%), a znatno manje na razini ciljeva sadržanih u godišnjim planovima rada (50%).

Na lokalnoj razini postotak proračunskih korisnika koji utvrđuju rizike vezano uz ciljeve znatno je manji. Navedeno je posljedica izobrazbe u području upravljanja rizicima koja je tijekom 2011. godine bila usmjerena na proračunske korisnike na državnoj razini, a manje na lokalnoj razini obzirom da ista prati razvoj strateškog planiranja.

Premda se rizici utvrđuju u odnosu na realizaciju postavljenih ciljeva, podaci o rizicima se u manjem postotku dokumentiraju. Na državnoj razini 62% proračunskih korisnika navodi da rizike dokumentira u planskim dokumentima i registrima rizika. Na lokalnoj razini, postotak proračunskih korisnika koji dokumentiraju podatke o rizicima također je mali, s tim da se rizici dokumentiraju više u registrima rizika (31%) nego u planskim dokumentima (27%).

S obzirom da se podaci o rizicima u manjoj mjeri dokumentiraju razumljivi su rezultati koji ukazuju da je sustav izvješćivanja o rizicima uspostavljen kod manjeg broja proračunskih korisnika na državnoj (44%) te na lokalnoj kod svega 13% proračunskih korisnika.

b) Najznačajnije promjene u odnosu na 2010. godinu

Na državnoj razini u odnosu na 2010. godinu vidljiv je **napredak u području utvrđivanja rizika u planskim dokumentima** (strateškim dokumentima, godišnjim planovima rada) kod 12 institucija. Razvoju upravljanja rizicima i njegovu povezivanju sa strateškim ciljevima pridonijele su Upute za izradu strateških planova za razdoblje 2011. – 2013. koje kao obavezan korak uvode utvrđivanje i procjenu rizika u odnosu na ciljeve iz Strateškog plana.

Na operativnoj razini planiranja upravljanje rizicima potaknuto je Uredbom o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave prema kojoj godišnji planovi rada trebaju sadržavati podatke o ciljevima koji se planiraju ostvariti i podatke o najznačajnijim rizicima koji mogu utjecati na realizaciju postavljenih ciljeva.

Na lokalnoj razini, u dijelu razvoja prakse **dokumentiranja rizika u registre rizika došlo je do blagog povećanja** za 15% u odnosu na prethodnu godinu. Također, **broj imenovanih osoba odgovornih za koordinaciju uspostave procesa upravljanja rizicima povećao se za 14%** ili točnije za šest novih institucija. Isto tako povećan je i **broj imenovanih koordinatora za rizike po ustrojstvenim jedinicama** za 11% odnosno koordinatori su imenovani u još pet institucija.

c) Područja daljnjeg unaprijeđenja

Daljnjem razvoju procesa upravljanja rizicima i njegovu povezivanju sa strateškim planiranjem (strateškim ciljevima), osobito za proračunske korisnike na državnoj razini, pridonijet će Upute za izradu strateških planova za trogodišnje razdoblje koje Državna riznica donosi na godišnjoj razini i kojima će se u strateško planiranje postupno integrirati cjelokupan ciklus upravljanja rizicima.

U studenome 2011. godine izrađena je Uputa za izradu strategije upravljanja rizicima¹⁷ koja bi trebala doprinijeti **da upravljanje rizicima postane sastavni dio procesa planiranja i donošenja odluka.**

¹⁷ Uputa Ministarstva financija, Središnje harmonizacijske jedinice (Klasa: 043-01/11-01/780, Urbroj: 513-10/11-1) objavljena na <http://www.mfin.hr/hr/upravljanje-rizicima-1-2>

Uputa se odnosi na središnja tijela državne uprave razine razdjela (ministarstva, središnji državni urede), izvanproračunske korisnike državnog proračuna, županije, županijska središta, Grad Zagreb te velike gradove iznad 35 000 stanovnika.

Ostali korisnici trebaju utvrđivati rizike i upravljati najznačajnijim rizicima koji mogu utjecati na njihovo poslovanje i na zahtjev nadležnog korisnika proračuna o takvim rizicima izvijestiti.

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

Sagledavajući kontrolno okruženje u kojemu treba uspostaviti kontrolne aktivnosti i uzimajući u obzir rizike koji potencijalno prijete u kontrolnom okruženju, osigurava se sustavni pristup uspostavi kontrolnih aktivnosti.

Kontrolne aktivnosti obuhvaćaju pisana pravila odnosno interne procedure (pravilnike, naputke, smjernice, upute) te brojne postupke i mjere koje korisnici proračuna uspostavljaju radi ostvarenja ciljeva smanjenjem rizika na prihvatljivu razinu.

Primjeri kontrolnih aktivnosti su: razdvajanje dužnosti u dijelu davanja ovlasti za pripremu, obradu, evidentiranje i plaćanje; sustav dvostrukog potpisa; pravila koja osiguravaju zaštitu imovine i informacija; postupci potpunog, točnog i ažurnog evidentiranja svih poslovnih transakcija; pravila dokumentiranja, kontrole usuglašenosti plana nabave sa financijskim planom, analize nabavnih cijena, potrošnje i sl., kontrole stavki u fakturama s onima u ugovorima itd.

Putem godišnjeg izvješća razmatra se 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.

a) Analiza podataka za 2011. godinu

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

III. KONTROLNE AKTIVNOSTI	2011. GODINA			
	DRŽAVNA RAZINA		LOKALNA RAZINA	
	34 korisnika		45 korisnika	
	Broj	%	Broj	%
Postoje pisane interne procedure (pravilnici, naputci, upute, smjernice) koje detaljnije uređuju sljedeće procese:				
a) izrade i realizacije strateškog plana	13,5	40	14	31

b) izrade i realizacije financijskog plana	22,5	66	34	76
c) evidencije poslovnih događaja i transakcija	23	68	28	62
d) nabave i ugovaranja	22	65	33	73
e) upravljanja imovinom (materijalnom i nematerijalnom)	19	56	26	58
f) naplate vlastitih prihoda	13	38	30	67
g) povrata neopravdano utrošenih ili pogrešno isplaćenih proračunskih sredstava	12	35	23	51
Interne procedure se ažuriraju	23	68	33	73
Osigurana primjena načela razdvajanja dužnosti sukladno Zakonu o proračunu (ista osoba ne obavlja poslove planiranja, nabave i ugovaranja, računovodstvene evidencije, plaćanja i kontrole)	29	85	45	100
Provode se naknadne kontrole namjenske potrošnje isplaćenih proračunskih sredstava	25	74	38	84
Postupak provođenja naknadnih kontrola uređen kroz pisane procedure	12	35	16	36
Postupak provođenja naknadnih kontrola namjenske potrošnje isplaćenih proračunskih sredstava:				
a) dio je redovitog poslovanja	21	62	38	84
b) ad hoc zadaća u slučajevima kada nastaje potreba za naknadnim kontrolama	18	53	33	73
Interne procedure sadrže i upute o načinu suradnje i aktivnostima koje se očekuju od proračunskih korisnika druge razine	5	15	22	49
Proračunski korisnici prve razine imaju saznanja uolikoj mjeri druga razina proračunskih korisnika ima uređene kontrolne aktivnosti (u procesima izrade i realizacije financijskih planova, nabave i ugovaranja, upravljanja imovinom i sl).	6	18	22	49

Rezultati analize pokazuju da 73% proračunskih korisnika na lokalnoj i 65% proračunskih korisnika na državnoj razini putem pisanih internih procedura uređuju proces nabave i ugovaranja. Zatim, na državnoj razini proračunski korisnici imaju uređene procese evidencije poslovnih događaja i transakcija, izrade i realizacije financijskog plana (66%). Na lokalnoj razini osim procesa nabave i ugovaranja, najviše su uređeni procesi izrade i realizacije financijskog plana (76%) te proces naplate vlastitih prihoda (67%). Najmanje je internih procedura koje uređuju proces izrade i realizacije strateškog plana (državna razina 40%, lokalna razina 31%), zatim proces upravljanja imovinom (i to vezano uz popis imovine, državna razina 56% i lokalna razina 58%) te proces neopravdano utrošenih ili pogrešno isplaćenih proračunskih sredstava (35% državna razina, lokalna razina 51%).

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 100% proračunskih korisnika na lokalnoj razini, te 85% proračunskih korisnika na državnoj razini.

74% proračunskih korisnika državne razine, te 84% 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 35% proračunskih korisnika državne razine te 36% korisnika na lokalnoj razini.

Kod svega 15% proračunskih korisnika državne razine te 49% proračunskih korisnika lokalne razine interne procedure sadrže i upute o načinu suradnje i aktivnostima koje se očekuju od proračunskih korisnika druge razine.

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 49% korisnika, a na državnoj razini svega 18% proračunskih korisnika.

b) Najznačajnije promjene u odnosu na 2010. godinu

Na državnoj razini, ostvaren je napredak u:

- **izradi većeg broja internih procedura koje sadrže upute o načinu suradnje i aktivnostima koje se očekuju od proračunskih korisnika druge razine** - navedene interne procedure izradila su četiri ministarstva, a njihova izrada potaknuta je Akcijskim planom za razvoj financijskog upravljanja i kontrola za ministarstva i izvanproračunske zavode.
- **izradi većeg broja internih procedura koje detaljnije uređuju razvoj financijskog upravljanja i kontrola u procesima iz proračunskog ciklusa** odnosno detaljnije razrađuju postupke, definiraju nadležnosti i odgovornosti svih sudionika te kontrolne aktivnosti u procesu planiranja, izrade i realizacije financijskog plana te u procesu nabave i ugovaranja - u odnosu na 2010. godinu došlo je do znatnijeg povećanja internih procedura u procesu izrade i realizacije strateškog plana (33%), evidencije poslovnih događaja i transakcija (28%), u procesu nabave i ugovaranja (22%), u procesu upravljanja imovinom (30%) te kod postupka provođenja naknadnih kontrola (16%).

Na lokalnoj razini ostvareno je **povećanje u dijelu internih procedura koje detaljnije uređuju razvoj financijskog upravljanja i kontrola u procesima iz proračunskog ciklusa** - u odnosu na 2010. godinu došlo je do značajnog povećanja internih procedura u procesu evidencije poslovnih događaja i transakcija (18%), procesu nabave i ugovaranja (17%), procesu naplate vlastitih prihoda (16%) te procesu provođenja naknadnih kontrola namjenske potrošnje (14%).

c) Područja daljnjeg unaprjeđenja

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**.

Odnose prve i druge razine proračunskih korisnika u narednom razdoblju **potrebno je jačati putem pisanih dokumenata**, kojima će se urediti međusobni odnosi posebno u dijelu ovlasti i odgovornosti u planiranju, financiranju, nadziranju (načinu na koji će pojedini korisnik prve razine nadgledati poslove druge razine) i sl.

Nastavak aktivnosti na **uređivanju poslovnih procesa iz proračunskog ciklusa.**

IV. INFORMACIJE I KOMUNIKACIJE

Važna komponenta unutarnjih kontrola jest i ona koja se odnosi na sustav informacija i komunikacija s obzirom na važnost poslovnih informacija za funkcije upravljanja. Budući da je kvaliteta odluka upravljačke strukture u izravnoj vezi s kvalitetom informacija na osnovi kojih se te odluke donose, informacije moraju biti pravovremene, adekvatne, točne i dostupne. To zahtijeva učinkovitu komunikaciju na svim razinama u organizaciji, izgradnju prikladnog sustava informacija te uspostavu odgovarajućih linija izvješćivanja. Uloga računovodstvenih sustava u ovoj komponenti osobito je značajna.

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 donošenjem internih akata, informatizacijom poslovnih procesa ili izradom mape/knjige poslovnih procesa.

Putem godišnjih izvješća proračunskih korisnika razmatra se 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.

a) Analiza podataka za 2011. godinu

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

IV. INFORMACIJE I KOMUNIKACIJE	2011. GODINA			
	DRŽAVNA RAZINA		LOKALNA RAZINA	
	34 korisnika		45 korisnika	
	Broj	%	Broj	%
Definirane su odgovarajuće linije izvještavanja o realizaciji strateških ciljeva	21	62	15	33
Uspostavljen je sustav izvješćivanja o realizaciji programa/ projekata	31	91	41	91
Uspostavljen je redovan sustav praćenja i analiziranja izvršavanja financijskog plana/proračuna	32	94	44	98
Ustrojstvene jedinice sudjeluju u pripremi financijskog plana	33	97	45	100
Ustrojstvene jedinice dobivaju informacije o odobrenim proračunskim sredstvima za realizaciju programa/projekata/ aktivnosti za koje su nadležne	32	94	45	100

Za potrebe praćenja realizacije financijskog plana/proračuna detaljnije je razrađena ekonomska klasifikacija od one propisane Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i Računskom planu	29	85	44	98
Računovodstveni sustavi omogućuju praćenje troškova/prihoda po:				
a) programima	25	74	44	98
b) projektima	29	85	42	93
c) aktivnostima	32	94	43	96
d) ustrojstvenim jedinicama	22	65	43	96
Postoji centralizirana evidencija svih potpisanih ugovora i ugovorenih obveza i podržana je informatičkim sustavom	24	71	28	62
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.)	28	82	36	80
Poslovni sustavi (financije, nabava i ugovaranje, materijalne evidencije, kadrovi i sl.) u dovoljnoj mjeri su podržani informatičkom tehnologijom (IT sustavom)	28	82	35	78
IT sustavi koji podržavaju određene procese međusobno su integrirani	18,5	54	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.)	25	74	30,5	68
Proračunski korisnici druge razine izrađuju još neka izvješća uz propisana financijska izvješća prema proračunskom korisniku prve razine	12	35	30	67
Ostvarena je informatička povezanost s drugom razinom proračunskih korisnika (npr. kroz sustav riznice i sl.)	7	21	23	51

Vezano za izvješćivanje o realizaciji programa/projekata/aktivnosti, visok je postotak proračunskih korisnika i na državnoj i 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.

Također 94% proračunskih korisnika državne razine i 98% lokalne razine navodi da je uspostavilo redovan sustav praćenja i analiziranja financijskog plana/proračuna. Međutim, to rade uglavnom ustrojstvene jedinice za financije.

85% 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.

Centraliziranu evidenciju potpisanih ugovora i ugovorenih obveza navodi da ima 71% proračunskih korisnika državne razine i 62% proračunskih korisnika lokalne razine.

Vezano za dodatna interna izvješća za potrebe financijskog upravljanja, 82% proračunskih korisnika državne razine i 80% 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 82% proračunskih korisnika i 78% 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 54% 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 74% korisnika proračuna državne te 68% 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, 35% proračunskih korisnika državne razine i 67% 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 21% na državnoj i 51% na lokalnoj razini). Kod dijela proračunskih korisnika na lokalnoj razini isto je ostvareno uspostavom sustava riznice.

b) Najznačajnije promjene u odnosu na 2010. godinu

Na državnoj i lokalnoj razini napredak je postignut:

- **u uspostavljanju centralizirane evidencije potpisanih ugovora i ugovorenih obveza** gdje je **na državnoj razini** vidljivo povećanje za 42% u odnosu na 2010. godinu, što je potaknuto mjerama u Akcijskom planom za razvoj financijskog upravljanja i kontrola za ministarstva i izvanproračunske zavode - centralizirane evidencije ugovora imaju i pojedine druge institucije na državnoj razini, a kao dokaz navode Registar ugovora u računalnom sustavu, centraliziranu evidenciju ugovora na web stranici, centraliziranu evidenciju svih potpisanih ugovora u excel tablici, tablice vezane za ugovore na internom serveru, centraliziranu evidenciju ugovora u pravnoj službi, registar ugovora i sl.

Na lokalnoj razini, u odnosu na 2010. godinu devet novih institucija je navelo da je uspostavilo centraliziranu evidenciju ugovora, što je uglavnom postignuto uspostavom registara potpisanih ugovora, a evidencije se vode u excel tablicama.

- **u dijelu informatičke povezanosti kroz sustav riznice.** Naime, povezivanje sustava Državne riznice sa sustavima proračunskih korisnika **na državnoj razini** dio je unaprjeđenja procesa izvršavanja Državnog proračuna. U tu svrhu proračunski korisnici kroz svoje računovodstvene sustave trebaju osigurati evidenciju ugovorenih, još nefakturiranih obveza. Važno je napomenuti da je do početka 2012. godine pet ministarstava svoje informacijske sustave u potpunosti integriralo s informacijskim sustavom Državne riznice, a do kraja 2012. godine u planu su integracije s još četiri ministarstva. Određeni broj institucija od ranije ima uspostavljeno praćenje ugovorenih obveza kroz računovodstvene sustave što bi trebalo olakšati povezivanje sustava proračunskih korisnika s Državnom riznicom kada budu u planu za povezivanje.

Na lokalnoj razini sustav lokalne riznice uspostavljen je u pet gradova i dvije županije, odnosno djelomično je uspostavljen u dva grada i šest županija.

c) Područja daljnjeg unaprjeđenja

Praćenje ostvarivanja rezultata programa i projekata kroz pokazatelje uspješnosti, trebat će razvijati i izvještavati o ostvarenju/neostvarenju i poboljšanjima.

Računovodstveni sustavi kod dijela proračunskih korisnika nisu u dovoljnoj mjeri razrađeni za **praćenje troškova/prihoda po ustrojstvenim jedinicama**, što će trebati razvijati u narednom razdoblju osobito s ciljem razvoja upravljačkog računovodstva.

Izveštajni sustav u dijelu praćenja ugovornih obveza potrebno je unaprijediti. Projekt integracije informacijskih sustava proračunskih korisnika državne razine s informacijskim sustavom Državne riznice, tome će u znatnoj mjeri pridonijeti.

V. PRAĆENJE I PROCJENA SUSTAVA

Sustav financijskog upravljanja i kontrola zahtijeva kontinuirano praćenje u svrhu procjenjivanja njegova funkcioniranja, pravodobnog ažuriranja u slučaju promjene uvjeta i načina poslovanja te utvrđivanje mjera za kontinuirani razvoj sustava.

Putem godišnjih izvješća proračunskih korisnika razmatra se uspostava izvještajnog sustava najviše razine rukovoditelja u cilju dobivanja informacija o funkcioniranju sustava financijskog upravljanja i kontrola.

Također se razmatra postojanje procedura koje osiguravaju provođenje internih akata 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.

a) Analiza podataka za 2011. godinu

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

V. PRAĆENJE I PROCJENA SUSTAVA	2011. GODINA			
	DRŽAVNA RAZINA		LOKALNA RAZINA	
	34 korisnika		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	41	18	40
Uspostavljene su procedure koje osiguravaju da se interni akti (pravilnici, naputci, smjernice, upute i sl.) provode u praksi i da se ažuriraju	14	41	20	44
Prate se provedbe preporuka vanjskih revizora	32	94	42	93
Provode se preporuke unutarnje revizije sukladno planovima provedbe preporuka (planovima djelovanja)	28	82	35	78
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	4	12	13	29

Rezultati analize ukazuju da je 41% 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.

Da redovito prate provedbu preporuka vanjske revizije izjavilo je 94% 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 82% u odnosu na lokalnu razinu 78%.

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 12% slučajeva na državnoj razini i 29% slučajeva na lokalnoj razini.

b) Najznačajnije promjene u odnosu na 2010. godinu

Po pitanju razvoja u dijelu ove komponente **nije bilo značajnijih promjena** u odnosu na proteklo izvještajno razdoblje. **Činjenica je da se praćenje i procjena sustava financijskog upravljanja i kontrola obavlja stalnim praćenjem kao dijelom svakodnevnih aktivnosti, te samoprocjenom sustava koja se najčešće provodi na**

godišnjoj razini. Za dobru i kvalitetnu suradnju unutarnje revizije i rukovodstva presudan je način na koji rukovodstvo prihvaća ulogu unutarnje revizije. Važna je i suradnja s voditeljima službi/odjela čije se poslovanje revidira, ali isto tako i postojanje **pozitivnog stava o značaju i potrebi jedinice za unutarnju reviziju** te da voditelji pojedinih službi/odjela sami traže mišljenje unutarnjeg revizora.

Za očekivati je da će novi pristup u izradi Plana uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola kojim se od korisnika proračuna traži da za potrebe izrade Plana sagledaju, analiziraju i uvažavaju izvješća koja su rezultat samoprocjene sustava financijskog upravljanja i kontrola, izvješća koja su rezultat rada unutarnje revizije te izvješća Državnog ureda za reviziju dati šire značenje cijelom sustavu financijskog upravljanja i kontrola nego što je to možda bilo percipirano u ranijem razdoblju i potaknuti korisnike proračuna na cjelovito sagledavanje stanja u sustavu financijskog upravljanja i kontrola i intenziviranje aktivnosti po pitanju provedbe neprovedenih ili djelomično provedenih preporuka unutarnje revizije kao i nalaza Državnog ureda za reviziju.

c) Područja daljnjeg unaprjeđenja

Korisnici proračuna (koji imaju ustrojenu unutarnju reviziju) trebaju **izvješća** koja su rezultat rada **unutarnje revizije i Državnog ureda za reviziju koristiti u procjeni i izgradnji sustava unutarnjih kontrola.**

U narednom razdoblju potrebno je **jačati međusobnu suradnju povezanih institucija u razvoju financijskog upravljanja i kontrola.** Korisnik proračuna razine razdjela državnog proračuna odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave trebat će surađivati i koordinirati razvoj ovog sustava s proračunskim i izvanproračunskim korisnicima u svom sastavu osobito u dijelu koji se odnosi na davanje uputa i smjernica proračunskim i izvanproračunskim korisnicima u svom sastavu u skladu s uputama Središnje harmonizacijske jedinice Ministarstva financija, koordinaciju izrade internih akata iz proračunskog ciklusa koji uređuju odnose s proračunskim i izvanproračunskim korisnicima u svom sastavu te praćenje provedbe financijskog upravljanja i kontrola kod proračunskih i izvanproračunskih korisnika u sastavu.

Uvođenjem Izjave o fiskalnoj odgovornosti korisnici proračuna izvješćuju o funkcioniranju sustava financijskog upravljanja i kontrola u ključnim područjima vezanim uz proračunski ciklus: planiranje proračuna/financijskog plana, izvršavanje proračuna/financijskog plana, javna nabava, računovodstvo i izvještavanje (na temelju propisanoga zakonodavnog okvira). Korisnici proračuna u sastavu općina, gradova, županija i ministarstava dostavljaju Izjavu o fiskalnoj odgovornosti svojim nadležnim proračunima, i ujedno ih izvješćuju o funkcioniranju sustava financijskog upravljanja i kontrola, a nadležni proračun u obvezi je tijekom godine sukladno čl. 13. Uredbe o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila¹⁸ za svakog obveznika provjeravati formalni sadržaj Izjave i Upitnika o fiskalnoj odgovornosti na odabranom uzorku pitanja iz Upitnika. Dobivene informacije o funkcioniranju sustava predstavljaju pouzdan mehanizam nadzora te omogućuju povećanje učinkovitosti kroz pospješivanje efikasne primjene pravila.

3.2.3. Izobrazba provedena u području financijskog upravljanja i kontrole

Ministarstvo financija izradilo je novi Program stručne izobrazbe za financijsko upravljanje i kontrole¹⁹ prema kojem se provodi stručna izobrazba osoba zaduženih za uspostavu i razvoj financijskog upravljanja i kontrola. Svrha programa je upoznavanje polaznika s razvojem

¹⁸ Narodne novine, br. 78/2011

¹⁹ Program stručne izobrazbe za financijsko upravljanje i kontrole je donijet 15. travnja 2011. godine (Klasa: 131-01/11-01/48; Urbroj: 513-10/11-1)

sustava financijskog upravljanja i kontrola i aktivnostima koje je potrebno provesti kako bi se sustav dalje razvijao.

U skladu s navedenim Programom u 2011. godini **za lokalnu razinu održana su tri ciklusa izobrazbe iz područja financijskog upravljanja i kontrola, i to za pročelnike upravnih tijela za financije u županijama, županijskim središtima te manjim gradovima.** Izobrazbi koja se sastoji od tri jednostavna modula ukupno je prisustvovalo 85 polaznika.

U izvještajnom razdoblju također je održano šest radionica o upravljanju rizicima za korisnike proračuna na državnoj razini i više prezentacija namijenjenih najvišoj upravljačkoj razini u vezi upravljanja rizicima.

U suradnji s Nacionalnom akademijom za financije i ekonomiju Kraljevine Nizozemske provodio se projekt „Razvoj ustrojstvenih jedinica nadležnih za financije i proračun te jačanje njihove koordinacijske uloge u razvoju financijskog upravljanja i kontrola“. U okviru projekta, **održano je šest radionica namijenjenih rukovoditeljima i djelatnicima ustrojstvenih jedinica za financije iz ministarstava i izvanproračunskih zavoda.** Radionice su se odnosile na sljedeća područja: strateško planiranje, upravljanje rizicima, sustave evidentiranja i izvješćivanja, proaktivnu ulogu uprave za financije, proračunske procese i pravila te izradu internih procedura i smjernica. Također je u okviru projekta organizirano studijsko putovanje u Nizozemsku za 22 hrvatska predstavnika (ravnatelji uprava za financije iz ministarstava i izvanproračunskih zavoda).

Tijekom 2011. 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 izvještajnom razdoblju također su održani pojedinačni sastanci s pojedinim korisnicima proračuna s državne i lokalne razine (npr. Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva, Grad Zagreb, Općina Špišić Bukovica, Grad Trogir) kao i posjeti nekim institucijama (npr. Krapinsko-zagorskoj županiji, Gradu Karlovcu, Sveučilištu u Rijeci i Zagrebu).

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.

3.2.4. Mjere za daljnji razvoj financijskog upravljanja i kontrole

U okviru glavnih područja za razvoj financijskog upravljanja i kontrola, korisnici proračuna utvrdili su detaljnije mjere koje će se provoditi u narednom razdoblju.

Mjere koje se navode u nastavku predstavljaju sintezu mjera koje su sadržane u Planovima uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola za 2012. godinu koje su korisnici proračuna²⁰ bili u obvezi dostaviti Središnjoj harmonizacijskoj jedinici do 31. ožujka 2012. godine, a koji su radi cjelovitijeg sagledavanja budućih aktivnosti uzeti u obzir prilikom izrade Objedinjenog godišnjeg izvješća. Planovi uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola za 2012. godinu, pored mjera koje korisnici proračuna planiraju poduzeti u cilju rješavanja slabosti utvrđenih prilikom izrade Godišnjih izvješća o sustavu financijskog

²⁰ Korisnici proračuna koji su obveznici izrade Godišnjeg izvješća o sustavu financijskog upravljanja i kontrola, u obvezi su, sukladno članku 6. Pravilnika o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru, izraditi i Planove uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola te do 31. ožujka dostaviti iste Središnjoj harmonizacijskoj jedinici.

upravljanja i kontrole za 2011. godinu, sadrže i mjere koje korisnici proračuna planiraju poduzeti u cilju rješavanja slabosti utvrđenih:

- u izvješćima unutarnje revizije
- u izvješćima Državnog ureda za reviziju
- prilikom izrade Izjave o fiskalnoj odgovornosti.

Kao glavne mjere koje će se tijekom 2012. godine provoditi na državnoj razini u cilju jačanja sustava financijskog upravljanja i kontrola mogu se izdvojiti:

U kontrolnom okruženju:

- povezivanje strateških planskih dokumenata i programa s operativnim planovima
- uređivanje i decentralizacija ovlasti i odgovornosti za realizaciju dogovorenih ciljeva i upravljanje proračunskim sredstvima
- izrada godišnjih planova rada sukladno Uredbi o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave
- uređivanje međusobne suradnje između prve i druge razine proračunskih korisnika
- uspostava odgovarajućih linija izvješćivanja za potrebe praćenja realizacije postavljenih ciljeva i ostvarenih rezultata

U upravljanju rizicima:

- imenovanje osobe za koordinaciju uspostave procesa upravljanja rizicima i koordinatora za rizike po ustrojstvenim jedinicama
- izrada internih smjernica za upravljanje rizicima
- dokumentiranje podataka o rizicima u registre rizika
- organiziranje redovnih mjesečnih sastanaka rukovoditelja i koordinatora za rizike zbog razmatranja najznačajnijih rizika
- izvješćivanje o najznačajnijim rizicima i aktivnostima u upravljanju rizicima
- donošenje strategije upravljanja rizicima

U kontrolnim aktivnostima:

- izrada internih procedura (primjerice o načinu kolanja, rokovima obrade, sadržaju i kontroli knjigovodstvenih isprava; za proces izrade i realizacije strateškog i financijskog plana te izvješćivanje o pokazateljima rezultata i pokazateljima učinka za utrošena sredstva; za upravljanje imovinom; za naplatu vlastitih prihoda; za nabavu i ugovaranje; za povrate neopravdano utrošenih ili pogrešno isplaćenih proračunskih sredstava i sl.)
- izrada internih akata kojima se detaljnije uređuje međusobna suradnja prve i druge razine proračunskih korisnika
- izrada kriterija za vrednovanje i ocjenu projekata
- uspostava naknadnih kontrola namjenske potrošnje (kontrole na licu mjesta)

U informacijama i komunikacijama:

- praćenje ostvarivanja rezultata programa/projekata/aktivnosti kroz pokazatelje uspješnosti
- izvješćivanje o najznačajnijim rizicima
- integriranje informatičko-računovodstvenog sustava u sustav Državne riznice
- izgradnja izvještajnog sustava s drugom razinom proračunskih korisnika
- ustrojavanje središnjeg registra ugovora

U praćenju i procjeni sustava:

- organiziranje sustava praćenja preporuka unutarnjih revizora
- praćenje funkcioniranja sustava financijskog upravljanja i kontrola kod proračunskih korisnika provjerom sadržaja Izjave o fiskalnoj odgovornosti

U nastavku se iznose **neke od mjera planiranih za provedbu na lokalnoj razini:**

U kontrolnom okruženju:

- imenovanje osoba za provedbu ciljeva iz Razvojne strategije županije
- povezivanje ciljeva iz strateških dokumenata s programima u proračunu
- definiranje pokazatelja uspješnosti po upravnim odjelima na temelju kojih će se pratiti realizacija utvrđenih ciljeva, programa i projekata
- uključivanje čelnika proračunskih korisnika u sastavu na sastanke najviše razine rukovodstva
- izrada godišnjeg plana rada
- izrada internih uputa o standardima ponašanja zaposlenika (etički kodeksi lokalnih i županijskih službenika) te imenovanje povjerenika za etiku
- planiranje i evidencija edukacije zaposlenika

U upravljanju rizicima:

- donošenje strategije upravljanja rizicima
- imenovanje osoba za koordinaciju upravljanja rizicima na razini županije/grada i koordinatora za rizike te ustrojavanje registara rizika
- integriranje procesa upravljanja rizicima u proces strateškog i operativnog planiranja
- razvijanje prakse izvješćivanja o najznačajnijim rizicima

U kontrolnim aktivnostima:

- jačanje sustava kontrola namjenskog trošenja sredstava dostavljenih proračunskim korisnicima te ostalim primateljima sredstava iz proračuna grada/županije
- 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
- izrada internih akata/naputaka za proces nabave i ugovaranja te nastavak stvaranja uvjeta za centralizaciju i objedinjavanje postupaka za sve ustanove čiji je osnivač lokalna razina
- izrada procedura korištenja sredstava proračuna za potrebe korisnika sredstava čiji je osnivač županija (osim korisnika obuhvaćenih decetralizacijom)
- izrada kriterija za koje investicijske projekte s obzirom na njihovu vrijednost i karakter treba raditi stručno vrednovanje (ocjenu opravdanosti) te izrada uputa/metodologije stručnog vrednovanja
- izrada internog akta kojim će se definirati metodologija i kriteriji za dodjelu pomoći, donacija i subvencija (udrugama i sl.)
- uvođenje kontrola na licu mjesta za isplaćene pomoći, donacije i subvencije (na bazi rizika) te izrada internih akata/naputaka za obavljanje kontrola na licu mjesta

U informacijama i komunikacijama:

- povezivanje analitičkih evidencija
- uvođenje evidencije svih ugovora
- uspostava (ili nadogradnja) sustava riznice
- uspostava sustava izvješćivanja o realizaciji programa i dr.

U praćenju i procjeni sustava:

- kvartalno izvješćivanje na kolegiju (župana/gradonačelnika) o provedbi preporuka unutarnje i vanjske revizije
- praćenje funkcioniranja sustava financijskog upravljanja i kontrola kod proračunskih korisnika provjerom sadržaja Izjave o fiskalnoj odgovornosti

3.3. Unutarnja revizija

Unutarnja revizija je neovisna aktivnost koja procjenjuje sustave unutarnjih kontrola, daje neovisno i objektivno stručno mišljenje i savjete za unapređenje poslovanja; pomaže korisniku proračuna u ostvarenju ciljeva primjenom sustavnog i disciplinarnog pristupa vrednovanju i poboljšanju djelotvornosti procesa upravljanja rizicima, kontrola i gospodarenja.

3.3.1. Uspostavljanje unutarnje revizije kod korisnika proračuna

Sukladno članku 17. Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru i korisnici proračuna u obvezi su uspostaviti unutarnju reviziju na jedan od sljedećih načina:

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

Nastavno na Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, Pravilnik o unutarnjoj reviziji korisnika proračuna²¹ 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 financija.

Sukladno članku 32. Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, obvezu uspostave unutarnje revizije imaju i korisnici proračuna koji koriste sredstva pretprijetnih 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 financija ili

²¹ Narodne novine br. 35/08

- sklapanjem sporazuma o obavljanju poslova unutarnje revizije s mjerodavnim ministarstvom/institucijom, jedinicom lokalne i područne (regionalne) samouprave, uz prethodnu suglasnost ministra financija.

Osnivanje zajedničke jedinice za unutarnju reviziju i sporazumno obavljanje poslova unutarnje revizije daje mogućnost manjim korisnicima proračuna da uspostave unutarnju reviziju na racionalan način.

Korisnici proračuna koji nisu obvezni uspostaviti unutarnju reviziju prema kriterijima navedenima u članku 3. Pravilnika o unutarnjoj reviziji korisnika proračuna mogu prema vlastitoj procjeni opravdanosti uspostaviti unutarnju reviziju na jedan od načina propisanim odredbama članka 17. Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru.

Polazeći od kriterija za uspostavljanje unutarnje revizije kod korisnika proračuna ukupno 296 korisnika proračuna ima obvezu uspostavljanja unutarnje revizije²² što je 58 korisnika više u odnosu na broj korisnika proračuna koji se koristio u prethodnim izvještajnim godinama.²³

Od ukupno 296 korisnika proračuna koji je u obvezi uspostavljanja unutarnje revizije na:

- državnoj razini je 148 obveznika
- lokalnoj razini je 148 obveznika.

Do kraja 2011. godine ukupno su 152 korisnika proračuna uspostavili unutarnju reviziju, od čega na:

- državnoj razini 79 korisnika proračuna
- lokalnoj razini 73 korisnika proračuna.

Tablica br. 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							% BROJA OBVEZNIKA KOJI SU DO 31.12.2011. USPOSTAVILI UNUTARNJU REVIZIJU
		2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	
državna razina	148	21	31	32	42	54	72	79	53,38
lokalna razina	148	1	7	40	43	56	59	73	49,32
ukupno	296	22	38	72	85	110	131	152	51,35

Od 79 korisnika državnog proračuna koji su normativno uspostavili unutarnju reviziju njih:

- 44 (56 %) je ustrojilo jedinicu za unutarnju reviziju
- 16 (20%) je uspostavilo unutarnju reviziju imenovanjem unutarnjeg revizora

²² Analiza je napravljena temeljem raspoloživih podataka o ukupnim rashodima i izdacima u 2010. godini i temeljem podataka o prosječnom broju zaposlenih u 2010. godini jer su u trenutku izrade Objedinjenog godišnjeg izvješća za 2011. godinu podaci za 2011. godinu bili u postupku obrade pri FINA-i.

²³ Na temelju analize podataka o ukupnim rashodima i izdacima i prosječnom broj zaposlenih kod korisnika proračuna u 2007. godini koja je rađena za potrebe pripreme Pravilnika o unutarnjoj reviziji korisnika proračuna (Narodne novine br. 35/08) bilo je utvrđeno 238 obveznika uspostave unutarnje revizije.

- 18 (23%) je uspostavilo unutarnju reviziju zaključenjem sporazuma o obavljanju poslova unutarnje revizije, i
- osnovana je zajednička jedinica za unutarnju reviziju (Ured Vlade Republike Hrvatske za unutarnju reviziju) za sve urede Vlade Republike Hrvatske.

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

Temeljem dostavljenih podataka i dostavljenih godišnjih izvješća za obveznike uspostave unutarnje revizije, u 2011. godini je, na državnoj i na lokalnoj razini, povećan broj proračunskih korisnika koji su ustrojili unutarnju reviziju.

To se naročito odnosi na institucije u sustavu zdravstva (Hrvatski zavod za javno zdravstvo, Hrvatski zavod za transfuzijsku medicinu, Klinički bolnički centar Zagreb, Specijalna bolnica za medicinsku rehabilitaciju Krapinske toplice, Opća bolnica dr. Ivo Pedišić - Sisak, Opća bolnica Bjelovar, Opća bolnica Karlovac, Opća županijska bolnica Pakrac, Psihijatrijska bolnica Rab, Zavod za javno zdravstvo Andrija Štampar, Zavod za javno zdravstvo Zagrebačke županije).

Važno je napomenuti da su u svim ministarstvima i izvanproračunskim zavodima uspostavljene jedinice za unutarnju reviziju, kao i u većim agencijama. Manji proračunski korisnici, u smislu broja zaposlenih i proračunskih sredstava, ustrojili su unutarnju reviziju imenovanjem unutarnjeg revizora.

Primjetan je porast institucija koje su unutarnju reviziju uspostavile sklapanjem sporazuma s nadležnim ministarstvom. U 2011. godini sklopljeno je 5 novih sporazuma o obavljanju poslova unutarnje revizije, tako da je do kraja 2011. godine u ukupno 18 institucija unutarnja revizija uspostavljena na taj način.

Tablica br. 11.: Pregled institucija koji su tijekom 2011. unutarnju reviziju obavljali temeljem sporazuma

Institucije koje su unutarnju reviziju uspostavile sklapanjem sporazuma	Institucija s kojom je sklopljen sporazum o obavljanju poslova unutarnje revizije
Fakulteti i ustanove – sastavnice Sveučilišta u Rijeci (njih 14)	Sveučilište u Rijeci
Središnji državni ured za e-Hrvatsku, Agencija za zaštitu osobnih podataka, Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva	Ured Vlade Republike Hrvatske za unutarnju reviziju
Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, Agencija za javno- privatno partnerstvo, Hrvatska agencija za malo gospodarstvo, Državni zavod za intelektualno vlasništvo	Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva
Poslovni inovacijski centar Hrvatske-BICRO d.o.o.	Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa
Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije	Ministarstvo turizma
Vrhovni sud	Ministarstvo pravosuđa
Ured pučkog pravobranitelja	Ministarstvo financija
Državni zavod za zaštitu prirode	Ministarstvo kulture
Hrvatski veterinarski institut	Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja
Hrvatski centar za razminiranje-Centar za testiranje razvoj i obuku d.o.o., Grupacija za poslove humanitarnog razminiranja u inozemstvu d.o.o., Mungos razminiranje d.o.o. – za humanitarno razminiranje, Hrvatska bez mina – Zaklada za humanitarno razminiranje Hrvatske	Hrvatski centar za razminiranje

Od ukupno 73 jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje su normativno uspostavile unutarnju reviziju njih:

- 56 (77%) je ustrojilo jedinicu za unutarnju reviziju
- 15 (21%) je uspostavilo unutarnju reviziju imenovanjem unutarnjeg revizora
- 2 (2%) je uspostavilo unutarnju reviziju sklapanjem sporazuma o obavljanju poslova unutarnje revizije.

Najveći broj korisnika proračuna lokalne razine uspostavio je unutarnju reviziju ustrojavanjem neovisne jedinice izravno odgovorne čelniku, uključujući 18 županija, 26 gradova te 12 zdravstvenih ustanova.

Preostali korisnici proračuna lokalne razine uspostavili su unutarnju reviziju imenovanjem unutarnjeg revizora: Koprivničko-križevačka županija, Ličko-senjska županija, Vukovarsko-srijemska županija, Grad Karlovac, Grad Labin, Grad Krapina, Grad Varaždin, Grad Trogir, Grad Crikvenica, Grad Umag, Opća bolnica Vinkovci, Opća bolnica Dr. Ivo Pedišić-Sisak, Opća bolnica Karlovac, Opća županijska bolnica Pakrac, Županijska uprava za ceste Virovitičko-podravske županije.

Na lokalnoj razini, u 2011. godini Požeško-slavonska županija sklopila je sporazum o obavljanju poslova unutarnje revizije za Općinu Kaptol i Općinu Jakšić.

U tablici u nastavku daje se detaljnija razrada broja korisnika proračuna koji su normativno uspostavili unutarnju reviziju, a temeljem rezultata analize iz 2010. i 2011. godine.

Tablica br. 12.: Usporedni pregled broja korisnika proračuna koji su normativno uspostavili unutarnju reviziju za 2010. i 2011. godinu

INSTITUCIJE	UKUPAN BROJ OBVEZNIKA USTROJA UNUTARNJE REVIZIJE	BROJ KORISNIKA PRORAČUNA KOJI SU USPOSTAVILI UNUTARNJU REVIZIJU	
		2010.	2011.
državna razina	148	72	79
Institucije koje temeljem članka 15. i 31. Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru nisu obveznici dostave obrasca GI-UR ²⁴	5	5	5
Ured Vlade Republike Hrvatske za unutarnju reviziju ministarstva	16	16	16
agencije	11	11	11
središnji državni uredi	3	3	2 ²⁵
državne upravne organizacije	7	7	7
izvanproračunski korisnici državnog proračuna	8	6	6
zdravstvene ustanove na državnoj razini	13	3	4
sveučilišta, veleučilišta, fakulteti i SRCE	43	7	8
ostali	41	13	19
lokalna razina	148	59	73
županije i Grad Zagreb	21	19	21
županijska središta i gradovi	34	32	32
zdravstvene ustanove na lokalnoj razini	64	7	16
ostali	29	1	4
ukupno	296	131	152

²⁴ Ured predsjednika Republike Hrvatske, Hrvatski sabor, Sigurnosno-obavještajna agencija, Državni ured za reviziju, Vrhovni sud Republike Hrvatske

²⁵ Došlo je do promjene u odnosu na stanje iz 2010. godine jer je Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom prestao s radom 31. ožujka 2011. godine sukladno članku 58. Zakona o upravljanju državnom imovinom (Narodne novine br. 145/10)

Korisnici 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 imaju godišnje rashode i izdatke veće od 30 milijuna kuna te manji korisnici proračuna koji su sukladno zakonskoj regulativi obveznici uspostave unutarnje revizije.

Budući da se radi o proračunskim korisnicima druge i treće razine koji su vezani s nadležnim proračunom, u cilju realizacije racionalnije uspostave unutarnje revizije kod malih korisnika proračuna, Središnja harmonizacija jedinica provela je analizu međusobne povezanosti korisnika proračuna u smislu nadležnosti i načina financiranja te postojećih načina uspostave unutarnje revizije i postojećih kriterija definiranih Pravilnikom o unutarnjoj reviziji korisnika proračuna te će se u skladu s time razmotriti mogućnosti racionalnije uspostave unutarnje revizije i redefiniranje postojećih kriterija i načina uspostave.

3.3.2. Kapaciteti unutarnjih revizora

Tijekom 2011. godine nastavljene su aktivnosti jačanja kapaciteta unutarnjih revizora, vezano uz povećanje broja unutarnjih revizora i njihove stručnosti.

Određeni broj proračunskih korisnika na državnoj razini, povećao je broj sistematiziranih radnih mjesta unutarnjih revizora u već ustrojenim jedinicama za unutarnju reviziju te broj unutarnjih revizora. Primjerice, Državna geodetska uprava, Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost, Sveučilište u Rijeci, Hrvatski zavod za javno zdravstvo, Klinički bolnički centar Rijeka, a Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih i Agencija za mobilnost i programe EU raskinuli su u ožujku 2011. godine sporazum s Ministarstvom znanosti, obrazovanja i športa i uspostavile unutarnju reviziju na razini agencije.

Također, povećan je broj popunjenih radnih mjesta unutarnjih revizora na državnoj razini, i to u: Ministarstvu financija, Ministarstvu poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja, Ministarstvu znanosti, obrazovanja i športa, Ministarstvu gospodarstva, rada i poduzetništva, Ministarstvu mora, prometa i infrastrukture, Ministarstvu obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti, Ministarstvu regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva, Državnom zavodu za statistiku, Hrvatskom zavodu za mirovinsko osiguranje, Fondu za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost, Agenciji za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju, Agenciji za mobilnost i programe EU, Agenciji za regionalni razvoj Republike Hrvatske, Uredu Vlade Republike Hrvatske za unutarnju reviziju, Kliničkom bolničkom centru Rijeka.

Povećan broj sistematiziranih radnih mjesta, odnosno povećani kapaciteti na državnoj razini rezultat su, između ostalog, Odluke Vlade Republike Hrvatske od 17. ožujka 2011. godine²⁶ kojom su uvažavajući potrebe unutarnjih revizora za obavljanjem revizija kako u području nacionalnih sredstava, tako i u području EU fondova, predviđene aktivnosti daljnjeg jačanja kapaciteta unutarnjih revizora, u smislu osiguranja potrebnog broja unutarnjih revizora unutarnjom preraspodjelom ili novim zapošljavanjem.

²⁶ Klasa: 400-01/05-02/1, Urbroj: 5030112-11-1 od 17. ožujka 2011. godine

Tablica br. 13.: Usporedni pregled broja sistematiziranih i popunjenih radnih mjesta unutarnjih revizora za 2010. i 2011. godinu²⁷

KORISNICI PRORAČUNA	2010.		2011.	
	BROJ SISTEMATIZIRANIH RADNIH MJESTA UNUTARNJIH REVIZORA	BROJ POPUNJENIH RADNIH MJESTA UNUTARNJIH REVIZORA	BROJ SISTEMATIZIRANIH RADNIH MJESTA UNUTARNJIH REVIZORA	BROJ POPUNJENIH RADNIH MJESTA UNUTARNJIH REVIZORA
državna razina	209	135	227	158
Institucije koje temeljem članka 15. i 31. Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru nisu obveznici dostave obrasca GI-UR	7	5	7	5
Ured Vlade Republike Hrvatske za unutarnju reviziju	11	8	11	10
ministarstva	102	68	102	79
agencije	22	11	25	15
središnji državni uredi	2	2	2	1
državne upravne organizacije	14	9	15	10
izvanproračunski korisnici državnog proračuna	22	17	27	21
zdravstvene ustanove na državnoj razini	4	3	8	6
sveučilišta, veleučilišta, fakulteti i SRCE	13	6	15	4
ostali	12	7	15	7
lokalna razina	117	74	135	82
županije i Grad Zagreb	52	29	54	30
županijska središta i gradovi	57	37	59	39
zdravstvene ustanove na lokalnoj razini	6	6	19	10
ostali	2	2	3	3
ukupno	326	209	362	240

Spomenutom Odlukom Vlade Republike Hrvatske, predviđeno je da se u institucijama uključenim u provedbu IPA programa broj unutarnjih revizora poveća za 18 revizora. Tijekom 2011. godine u 6 institucija zaposleno je 9 unutarnjih revizora, i to u: Ministarstvu regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva (3), Fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (1), Ministarstvu gospodarstva, rada i poduzetništva (2), Ministarstvu znanosti, obrazovanja i športa (1), Ministarstvu poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja (1), Agenciji za regionalni razvoj Republike Hrvatske (1).

Osim toga, razvija se praksa da ministarstva, odnosno, prva razina proračunskih korisnika putem sporazuma obavlja unutarnju 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 je povećan broj sistematiziranih radnih mjesta kod sljedećih korisnika proračuna: Grad Vukovar, Grad Vinkovci, Grad Samobor, Županijska bolnica Čakovec, Opća bolnica Zadar, Opća bolnica Pula. Također je povećan broj popunjenih radnih mjesta kod sljedećih korisnika proračuna: Grad Zagreb, Grad Velika Gorica, Grad Vinkovci, Grad Samobor, Grad Gospić.

²⁷ Detaljniji pregled podataka o normativnom uređenju unutarnje revizije i unutarnjim revizorima za 2011. godinu sadržan je u Dodatku br. 5. i 6. ovoga izvješća.

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.

Zaključno se može istaknuti da ukupan broj unutarnjih revizora na državnoj i lokalnoj razini koji obavljaju poslove unutarnje revizije u 2011. godini iznosi 240, što je povećanje u odnosu na 209 unutarnjih revizora koliko ih je bilo u 2010. godini.

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 EU sredstva i obavljanje unutarnje revizije putem sporazuma za drugu razinu proračunskih korisnika.

Na lokalnoj razini, primjetna poteškoća je ta što su većinom uspostavljene male jedinice za unutarnju reviziju, primjerice 47 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima jednog unutarnjeg revizora. Najčešći razlozi takve situacije na lokalnoj razini su nedovoljan broj zaposlenika visoke stručne spreme te nedovoljna financijska sredstva za zapošljavanje novih službenika.

Na državnoj razini, iako imaju uspostavljenu unutarnju reviziju temeljem internih akata, sa stanjem na kraju 2011. godine nemaju popunjeno radno mjesto unutarnjeg revizora slijedeće institucije: Državni hidrometeorološki zavod, Agencija za odgoj i obrazovanje, Hrvatski zavod za javno zdravstvo, Hrvatski zavod za transfuzijsku medicinu, Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Sveučilište u Zagrebu – Učiteljski fakultet, Sveučilište u Zadru, Javna ustanova Nacionalni park Krka.

Prema stanju na kraju 2011. godine, na lokalnoj razini, iako imaju uspostavljenu unutarnju reviziju nemaju popunjeno radno mjesto unutarnjeg revizora sljedeći korisnici proračuna: Bjelovarsko-bilogorska županija, Istarska županija, Virovitičko-podravska županija, Grad Virovitica, Grad Pula, Županijska bolnica Čakovec, Opća županijska bolnica Pakrac, Psihijatrijska bolnica Rab, Opća bolnica Bjelovar, Zavod za javno zdravstvo Andrija Štampar, Zavod za javno zdravstvo Zagrebačke županije.

Većina institucija koje nemaju zaposlene unutarnje revizore uputile su kandidate u izobrazbu za stjecanje uvjeta za stručno ovlaštenog unutarnjeg revizora koji bi, po ispunjenju formalnih uvjeta, trebali biti raspoređeni na radno mjesto unutarnjeg revizora.

3.3.3. Izobrazba provedena u području unutarnje revizije

3.3.3.1. Osnovna izobrazba

U skladu s Programom stručne izobrazbe za zvanje ovlaštenoga unutarnjeg revizora u javnom sektoru²⁸ i Naputkom o provođenju stručne izobrazbe za stjecanje zvanja ovlaštenog unutarnjeg revizora u javnom sektoru²⁹ tijekom 2011. godine provedena su dva ciklusa izobrazbe za zvanje ovlaštenoga unutarnjeg revizora u javnom sektoru (17. i 18. grupa revizora ukupno 42 polaznika). Krajem 2011. godine započeo je novi ciklus izobrazbe (19. grupa revizora ukupno 20 polaznika) koji će završiti u 2012. godini.

U 2011. godini, 36 polaznika je steklo stručno ovlaštenje za obavljanje poslova unutarnje revizije u javnom sektoru koje izdaje ministar financija. U tom broju sadržani su polaznici

²⁸ Klasa: 043-01/10-01/207, Urbroj: 513-10/10-1 od 31. svibnja 2010. godine

²⁹ Klasa: 043-01/10-01/208, Urbroj: 513-10/10-1 od 31. svibnja 2010. godine

ranijih grupa koji su teoretski dio izobrazbe završili ranijih godina, a u 2011. godini po završetku praktičnog dijela izobrazbe i položenog usmenog ispita stekli uvjete za dodjelu stručnog ovlaštenja za obavljanje poslova unutarnje revizije u javnom sektoru.

S obzirom da slijedom Antikorupcijskog programa za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu za razdoblje 2010.–2012.³⁰, javna trgovačka društva također uspostavljaju i razvijaju unutarnju reviziju, tijekom 2011. godine među polaznicima izobrazbe bilo je 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. 14.: Prikaz broja polaznika uključenih u izobrazbu i broja stručno ovlaštenih unutarnjih revizora, zaključno na 31. prosinca 2011. godine

Godina	2004. - 2008.			2009.			2010.			2011.			Ukupno po razinama			Ukupno
	TDU	JLPRS	JTD	TDU	JLPRS	JTD	TDU	JLPRS	JTD	TDU	JLPRS	JTD	TDU	JLPRS	JTD	
Polaznici uključeni u izobrazbu	165	103	8	34	9	3	9	7	8	45	9	8	253	128	27	408
Stručno ovlašteni unutarnji revizori	106	76	4	38	11	4	23	5	4	19	9	8	186	101	20	307

* TDU-tijela državne uprave, JLPRS-jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave; JTD-trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu

U razdoblju od 2004. do 2011. godine, u izobrazbu je bilo uključeno ukupno 408 polaznika, od toga, zaključno s 2011. godinom stručno ovlaštenje za obavljanje poslova unutarnje revizije u javnom sektoru steklo je 307 unutarnjih revizora. Razlika u broju polaznika uključenih u izobrazbu i onih koji su stekli stručno ovlaštenje iznosi 101 polaznik, od čega je njih 51 u procesu izobrazbe te još nisu stekli uvjete za dodjelu stručnog ovlaštenja, a 50 je odustalo od izobrazbe (najčešći razlozi su: promjena radnog mjesta, premještaj, odlazak na rad u inozemstvo, bolest, porodiljni dopust i sl.).

U 2011. godini bilo je 206 aktivnih unutarnjih revizora³¹ u smislu da su stekli ovlaštenje, raspoređeni su na radna mjesta unutarnjih revizora i obavljaju poslove unutarnje revizije, i to njih 187 obavlja unutarnju reviziju za korisnike proračuna državne i lokalne razine, a 19 obavlja unutarnju reviziju u trgovačkim društvima u većinskom vlasništvu države.

3.3.3.2. Dodatna izobrazba

Nakon stjecanja stručnog ovlaštenja unutarnji revizori dužni su kontinuirano održavati stručnost i kvalitetu svojih usluga.

³⁰ Zaključak Vlade Republike Hrvatske od 26. studenoga 2009. godine (Klasa: 215-01/09-02/02, Urbroj: 5030105-09-1)

³¹ Kategorijom aktivnih unutarnjih revizora nisu obuhvaćeni unutarnji revizori koji su stekli ovlaštenje, a zaposleni su u Agenciji za reviziju sustava provedbe programa Europske unije te Središnjoj harmonizacijskoj jedinici, kao ni unutarnji revizori raspoređeni na radna mjesta unutarnjeg revizora ali su u procesu izobrazbe.

Naputkom o kontinuiranom stručnom usavršavanju unutarnjih revizora javnog sektora³² definirane su **vrste kontinuiranog stručnog usavršavanja** prema sljedećem:

1. obavljanje unutarnje revizije
2. poslijediplomski doktorski studij iz područja unutarnje revizije, financijskog upravljanja, računovodstva i drugih relevantnih područja
3. poslijediplomski znanstveni i stručni studij iz područja unutarnje revizije, financijskog upravljanja, računovodstva i drugih relevantnih područja
4. sudjelovanje na seminarima, konferencijama, radionicama u organizaciji međunarodnih i nacionalnih institucija i strukovnih udruženja iz područja unutarnje revizije, financijskog upravljanja, računovodstva i drugih relevantnih područja
5. mentoriranje unutarnjih revizora
6. certifikati međunarodnih institucija i strukovnih udruženja iz područja unutarnje revizije, financijskog upravljanja, računovodstva i drugih relevantnih područja
7. certifikati koje izdaju institucije i strukovna udruženja u Republici Hrvatskoj iz područja unutarnje revizije, financijskog upravljanja, računovodstva i drugih relevantnih područja
8. objavljivanje radova, članaka u stručnim časopisima i publikacijama
9. sudjelovanje u studijskim posjetima
10. razni programi samoučenja
11. sudjelovanje na sastancima unutarnje revizije koje organizira Središnja harmonizacijska jedinica
12. razvoj metodologije rada unutarnje revizije
13. vanjska procjena kvalitete rada unutarnje revizije

U cilju praćenja aktivnog angažmana unutarnjih revizora kroz sve vrste kontinuiranog stručnog usavršavanja, Naputkom o kontinuiranom stručnom usavršavanju unutarnjih revizora javnog sektora definirane su i **kategorije aktivnih unutarnjih revizora** koje se utvrđuju na temelju prikupljenih bodova određenih za pojedine vrste kontinuiranog stručnog usavršavanja i to prema sljedećem:

- a) I. kategorija 40 i više bodova
- b) II. kategorija 21-39 bodova
- c) III. kategorija manje od 20 bodova.

Unutarnji revizori su bili dužni podnijeti Središnjoj harmonizacijskoj jedinici do 15. siječnja 2012. godine za prethodnu godinu **Izvješće o kontinuiranom stručnom usavršavanju** (obrazac IKSU).

Navedeno izvješće predstavlja potpisanu izjavu unutarnjeg revizora o održavanju svoje stručnosti u skladu s odredbama Naputka o kontinuiranom stručnom usavršavanju unutarnjih revizora javnog sektora radi održavanja uvjeta za obavljanje samostalnog rada u unutarnjoj reviziji te u cilju unapređenja kvalitete rada unutarnje revizije.

Od ukupno 206 aktivnih unutarnjih revizora u 2011. godini, Središnja harmonizacijska jedinica zaprimila je izvješća o kontinuiranom stručnom usavršavanju za njih 196.

Pregled broja ovlaštenih unutarnjih revizora u obvezi dostave podataka o kontinuiranom stručnom usavršavanju u 2011. godini i broj unutarnjih revizora koji su dostavili podatke daje se u tablici u nastavku.

³² Klasa: 131-01/10-01/138, Urbroj: 513-10/10-1 od 16. prosinca 2010. godine

Tablica br. 15.: Pregled broja ovlaštenih unutarnjih revizora u obvezi dostave podataka o kontinuiranom stručnom usavršavanju u 2011. i broj unutarnjih revizora koji su dostavili podatke

RAZINA	U OBVEZI	DOSTAVLJENO	% (Kol. 3 / Kol. .2)
1	2	3	4
Tijela državne uprave (TDU)	112	107	96
Javne ustanove na državnoj razini (JUDR)	7	6	86
Tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave (JLPRS)	60	58	97
Javne ustanove na lokalnoj razini (JULR)	8	8	100
Trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu (JTD)	19	17	89
UKUPNO	206	196	95

Po dostavljenim izvješćima o kontinuiranom stručnom usavršavanju, Središnja harmonizacijska jedinica obradila je podatke na način da je analizirala koje su vrste kontinuiranog stručnog usavršavanja korištene od strane unutarnjih revizora (njih 196) i koliki je postotak zastupljenosti pojedine vrste kontinuiranog stručnog usavršavanja te je temeljem prikupljenih bodova napravljena analiza broja unutarnjih revizora po kategorijama aktivnih unutarnjih revizora.

Tablica br. 16.: Pregled korištenja pojedinog kriterija odnosno vrste kontinuiranog stručnog usavršavanja

Redni broj	VRSTA KONTINUIRANOG STRUČNOG USAVRŠAVANJA	BROJ UNUTARNJIH REVIZORA	KORIŠTENJA % ³³
1.	Sudjelovanje na seminarima, konferencijama, radionicama u organizaciji međunarodnih i nacionalnih institucija i strukovnih udruženja iz područja unutarnje revizije, financijskog upravljanja, računovodstva i drugih relevantnih područja - PASIVNO	189	96,0
2.	Obavljanje unutarnje revizije	184	94,0
3.	Sudjelovanje na sastancima unutarnje revizije koje organizira SHJ - PASIVNO	97	49,5
4.	Mentoriranje unutarnjih revizora	26	13,0
5.	Razni programi samoučenja	20	10,2
6.	Sudjelovanje na seminarima, konferencijama, radionicama u organizaciji međunarodnih i nacionalnih institucija i strukovnih udruženja iz područja unutarnje revizije, financijskog upravljanja, računovodstva i drugih relevantnih područja - AKTIVNO	19	9,7
7.	Certifikati koje izdaju institucije i strukovna udruženja u Republici Hrvatskoj iz područja unutarnje revizije, financijskog upravljanja, računovodstva i drugih relevantnih područja	16	8,2
8.	Sudjelovanje u studijskim posjetima	13	6,6

³³ Referentna vrijednost za postotni izračun je 196 unutarnjih revizora

9.	Razvoj metodologije rada unutarnje revizije	10	5,1
10.	Certifikati međunarodnih institucija i strukovnih udruženja iz područja unutarnje revizije, financijskog upravljanja, računovodstva i drugih relevantnih područja	5	2,5
11.	Sudjelovanje na sastancima unutarnje revizije koje organizira SHJ - AKTIVNO	5	2,5
12.	Poslijediplomski znanstveni i stručni studij iz područja unutarnje revizije, financijskog upravljanja, računovodstva i drugih relevantnih područja	2	1,0
13.	Objavlivanje radova, članaka u stručnim časopisima i publikacijama	3	1,0
14.	Poslijediplomski doktorski studij iz područja unutarnje revizije, financijskog upravljanja, računovodstva i drugih relevantnih područja	0	0,0
15.	Vanjska procjena kvalitete rada unutarnje revizije	0	0,0

Iz prethodne tablice proizlazi da je kao vrsta kontinuiranog stručnog usavršavanja najviše zastupljeno sudjelovanje na seminarima, konferencijama, radionicama³⁴. Najvećim dijelom to se odnosi na seminare i radionice koje organizira Središnja harmonizacijska jedinica i seminare koje provodi Središnja agencija za financiranje i ugovaranje u dijelu upravljanja programima i projektima koje financira EU. Od ukupno 196 unutarnjih revizora njih 189 ili 96% koristilo je tu vrstu kontinuiranog stručnog usavršavanja.

Katalogom izobrazbe za 2011. bio je obuhvaćen popis radionica u organizaciji Središnje harmonizacijske jedinice na koje su se unutarnji revizori mogli prijaviti kako bi ispunili obveze usavršavanja propisane Napatkom o kontinuiranom stručnom usavršavanju unutarnjih revizora u javnom sektoru.

U svrhu kontinuiranog stručnog usavršavanja Središnja harmonizacijska jedinica je tijekom 2011. godine organizirala ukupno 9 radionica (uključujući i godišnji seminar unutarnjih revizora) koje su tematski bile usmjerene na metodologiju rada unutarnje revizije u dijelu koji se odnosi na Program osiguranja kvalitete i unapređenja; provođenje mentorstva u okviru praktične izobrazbe za zvanje ovlaštenoga unutarnjeg revizora u javnom sektoru; obavljanje unutarnje revizije u području strateškog planiranja, planiranja proračuna uključujući analizu financijskih izvještaja u sustavu proračuna; i ulogu unutarnje revizije u vezi davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti.

Vrijedi spomenuti i radionice koje je organizirao Samostalni odjel za suzbijanje nepravilnosti i prijevара (AFCOS), i to:

- radionica na temu „Kordinacija borbe protiv prijevара u AFCOS sustavu i zaštita financijskih interesa EU u Republici Hrvatskoj te upravljanje nepravilnostima i prijevarama održana je za unutarnje revizije državne razine i lokalne razine
- radionica na kojoj su predstavljene „Izmjene priručnika za upravljanje nepravilnostima (IPA) za revizore u IPA strukturi“.

Također je u velikom postotku zastupljeno i obavljanje unutarnjih revizija (94%) te sudjelovanje na sastancima unutarnje revizije koje organizira Središnja harmonizacijska jedinica (49,5%), i to u svojstvu pasivnih sudionika.

U manjoj su mjeri zastupljene ostale vrste kontinuiranog stručnog usavršavanja. Primjerice, angažman unutarnjih revizora u razvoju metodologije rada unutarnje revizije, samoučenje (poslijediplomski studiji, objavlivanje članaka, izobrazba za stručno osposobljavanje u svrhu stjecanja certifikata međunarodnih institucija i strukovnih udruženja iz područja unutarnje revizije, financijskog upravljanja, računovodstva i drugih relevantnih područja).

U narednom razdoblju namjera je osigurati ostvarenje maksimalnog broja bodova na temelju obavljenih unutarnjih revizija. Uspoređujući broj obavljenih revizija i broj unutarnjih revizora

³⁴ Pasivno usavršavanje je u svojstvu polaznika, a aktivno u svojstvu trenera ili predavača

proizlazi da je prosječan broj obavljenih revizija po unutarnjem revizoru jedna revizija do dvije unutarnje revizije iako naravno postoje i slučajevi institucija u kojima je taj broj veći. Navedeno zahtijeva detaljnije analize aktivnosti unutarnje revizije i provjeru kvalitete rada unutarnje revizije, ali i načina na koji upravljačka struktura koristi unutarnju reviziju kao alat za procjenu kako sustavi financijskog upravljanja i kontrola funkcioniraju na onim razinama na koje su prenijete ovlasti i odgovornosti.

Namjera je poticati i druge oblike stručnog usavršavanja koji su sada manje prisutni.

Detaljniji pregled korištenja pojedine vrste stručnog usavršavanja nalazi se u Dodatku broj 7.

Na temelju prikupljenih izvješća napravljena je i analiza aktivnih unutarnjih revizora po kategorijama aktivnosti i utvrđeni bodovi.

Tablica br. 17.: Pregled broja aktivnih unutarnjih revizora po kategorijama

Razina	Broj unutarnjih revizora	Kategorija		
		I	II	III
Tijela državne uprave (TDU)	107	85	20	2
Javne ustanove na državnoj razini (JUDR)	6	5	1	
Tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave (JLPRS)	58	45	12	1
Javne ustanove na lokalnoj razini (JULR)	8	5	3	
Trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu (JTD)	17	11	5	1
Ukupno	196	151	41	4

Iz prethodne tablice proizlazi da je od ukupnog broja aktivnih unutarnjih revizora koji su dostavili obrazac IKSU (196), njih 151 u kategoriji I, 41 u II kategoriji i 4 u III kategoriji.

Na razini tijela državne uprave, od 85 unutarnjih revizora koji ulaze u I kategoriju iz obavljanja unutarnjih revizija njih 61 (72%) ima maksimalni broj bodova i 83 (98%) maksimalan broj bodova za sudjelovanje na seminarima, konferencijama i radionicama (pasivno).

Od 45 unutarnjih revizora s lokalne razine koji ulaze u I kategoriju njih 26 (58%) ima maksimalni broj bodova iz obavljanja unutarnjih revizija te 40 (89%) iz sudjelovanja na seminarima, konferencijama i radionicama (pasivno).

Od 20 unutarnjih revizora iz tijela državne uprave koji ulaze u II kategoriju maksimalni broj bodova za obavljanje unutarnjih revizija ostvarila su 2 unutarnja revizora (10%) dok je većina njih (90%) obavila 3 i manje revizija. Bodovi većinom proizlaze iz sudjelovanja na seminarima, konferencijama i radionicama (pasivno).

Od 12 unutarnjih revizora s lokalne razine koji ulaze u II kategoriju njih 2 (17%) ostvarilo je maksimalni broj bodova na temelju obavljanja unutarnjih revizija, a ostatak od 10 unutarnjih revizora (83%) obavilo je 3 i manje revizija.

Treba napomenuti da su kategorijom III obuhvaćeni oni koji su uvjete za stručno ovlaštenje za zvanje ovlaštenoga unutarnjeg revizora u javnom sektoru stekli u razdoblju studeni-

prosinac 2011. godine, a prilikom bodovanja uzimaju se u obzir samo vrste kontinuiranog stručnog usavršavanja koje je unutarnji revizor polazio nakon datuma kada je stekao uvjete za stjecanje stručnog ovlaštenja za zvanje ovlaštenoga unutarnjeg revizora u javnom sektoru (nakon datuma položenog usmenog ispita).

Detaljniji pregled ostvarenih bodova po pojedinim vrstama kontinuiranog stručnog usavršavanja za I, II i III kategoriju unutarnjih revizora u tijelima državne uprave i jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave nalazi se u Dodacima broj 8., 9. i 10.

3.3.4. Rezultati provedenih revizija u 2011. godini

Temeljem analize podataka iz zaprimljenih godišnjih izvješća vidljivo je da su korisnici proračuna državne i lokalne razine godišnjim planovima unutarnje revizije za 2011. godinu planirali obavljanje 454 unutarnjih revizija.

Tijekom 2011. godine ukupno su obavljene 423 unutarnje revizije ili 93,32 % u odnosu na broj planiranih unutarnjih revizija (razlog je primjerice, opseg obavljenih revizija i nepopunjenost kadrova, kašnjenje odobravanja godišnjeg plana od strane čelnika, zauzetost revidiranog subjekta, dodatni zadaci i obaveze unutarnjih revizora, obavljanje i drugih poslova osim unutarnje revizije, dulja bolovanja, pohađanje edukacije).

Tablica br. 18.: Usporedni prikaz broja planiranih i obavljenih unutarnjih revizija na državnoj i lokalnoj razini u 2010. i 2011. godini

OPIS	2010.	2011.	POVEĆANJA/SMANJENJA 2011 u odnosu na 2010
DRŽAVNA RAZINA			
Planirane revizije	237	268	+ 31
Obavljene revizije	265	239	- 26
LOKALNA RAZINA			
Planirane revizije	179	186	+ 7
Obavljene revizije	173	184	+ 11
Ukupno planirano revizija:	416	454	+ 38
Ukupno obavljeno revizija:	438	423	- 15

U 2011. godini u odnosu na 2010. godinu došlo je do smanjenja broja obavljenih unutarnjih revizija, odnosno broj obavljenih unutarnjih revizija na državnoj razini smanjen je za 26 revizija. Međutim, treba napomenuti da je u 2010. godini bio veći broj obavljenih neplaniranih (ad hoc) nacionalnih unutarnjih revizija, primjerice kod Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost te neplaniranih (ad hoc) unutarnjih revizija vezanih uz programe Europske unije, primjerice kod Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva.

Na lokalnoj razini broj obavljenih unutarnjih revizija u 2011. godini povećao se, u odnosu na stanje iz 2010. godine, i to za 11 revizija.

Unutarnje revizije koje su obavljene tijekom 2011. godine na razini korisnika proračuna državne i lokalne razine odnose se na sljedeća područja:

- izvršavanje proračuna 125 ili 29,6%
- planiranje proračuna 75 ili 17,7%
- programi i projekti financirani iz pretpristupnih fondova EU 64 ili 15,1%
- računovodstvo 48 ili 11,3%
- specifična područja poslovanja 41 ili 9,7%
- javna nabava 32 ili 7,6%

- izvještavanje	24 ili 5,7%
- IT sustav	9 ili 2,1%
- upravljanje ljudskim resursima	5 ili 1,2%.

Iz navedenog je vidljivo da je najveći broj obavljenih unutarnjih revizija obuhvatio ključna područja za financijsko upravljanje i kontrole, a vezana uz proračunski ciklus (planiranje proračuna/financijskog plana i izvršavanje proračuna/financijskog plana; računovodstvo; javna nabava; izvještavanje) koja su istaknuta i u Upitniku o fiskalnoj odgovornosti. Od ukupno 423 obavljene unutarnje revizije, njih 304 (72%) odnosi se na područja iz Izjave o fiskalnoj odgovornosti.

Najznačajnije preporuke dane u okviru 423 obavljene unutarnje revizije, slično kao i u ranijem razdoblju najviše su usmjerene na sljedeće:

- **Izradu i/ili ažuriranje internih procedura vezanih za:** postupke javne nabave; izradu i realizaciju financijskog plana; utvrđivanje kriterija za donošenje odluka o visini odobrenih sredstava; utvrđivanje kriterija za odobravanje službenih putovanja; kriterija za odabir stručnih osoba u povjerenstvima; postupke dodjele koncesija; sufinanciranje programa javnih potreba; subvencije javnog gradskog prijevoza; suradnju između prve i druge razine proračunskih korisnika; popis imovine i obveza te upravljanje imovinom, poslovnim prostorima, zemljištem; vođenje analitičkih evidencija; postupak zaduživanja i razduživanja opreme; definiranje ovlasti i odgovornosti u ključnim poslovnim procesima; 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, procedure kontrola u procesu plaćanja i sl.).
- **Izradu, strukturu i sadržaj operativnih planskih dokumenata** kao primjerice plana nabave; planova investicija; povezivanje ciljeva iz planova s programima i financijskim sredstvima iz proračuna (izrada vezanih tablica); standardizacija sadržaja i forme dokumenata.
- **Sustave evidencija i izvještavanja** u dijelu koji se odnosi na razvoj baza podataka po svim relevantnim elementima i ažurno vođenje; izvještajne sustave (nadogradnju i dopunu postojećih aplikacija); skladištenje digitalnih podataka; povezivanje baza podataka; uspostava sustava informiranja javnosti; evidencije o zakupu i najmu, praćenje naplate, evidencije poduzetih mjera prisilne naplate; vođenje evidencija o materijalnoj imovini; detaljnije razrađivanje troškova; centraliziranu evidenciju ugovorenih obveza; evidencije/registri edukacija i sl.
- **Naknadne kontrole (kontrole na licu mjesta)** prije konačnog plaćanja; praćenje realizacije ugovora i ugovorenih obveza te postupanja u slučaju nepridržavanja uvjeta iz ugovora i sl.
- **Prethodne kontrole** u dijelu koji se odnosi na definiranje radnih uputa; analize učinaka dodijeljenih i realiziranih subvencija; izradu cjelovitijih projekcija budućih potreba; primjenu načela razdvajanja dužnosti; uvođenje izvještaja koji će osim informacija o utrošenim proračunskim sredstvima sadržavati i pokazatelje uspješnosti i eventualna odstupanja od plana.
- **Razvoj ljudskih potencijala** u dijelu koji se odnosi na izradu planova zapošljavanja; planiranje i vođenje evidencija o izobrazbi; dodatno stručno osposobljavanje; provođenje analize poslova i radne opterećenosti zaposlenih djelatnika (uključujući i zaposlenika jedinica za provedbu projekata); procjenu potreba za prekovremenim radom; izradu planova zamjene osoblja i popise osjetljivih radnih mjesta.

Tablica br. 19.: Prikaz realiziranih preporuka unutarnje revizije na državnoj i lokalnoj razini u 2011. godini

Godina	Broj danih preporuka u izvješćima o obavljenim unutarnjim revizijama u 2011.	Realizacija preporuka unutarnje revizije u 2011. (uključujući preporuke iz izvješća ranijih godina koje su provedene u 2011. ili još nisu provedene)				
		Provedene	Djelomično provedene	Neprovedene preporuke		
				Ukupno neprovedene	Istekao rok provedbe	Nije istekao rok provedbe
2011.	2 169	1 821	615	1 571	560	1 011

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.

Činjenica je da je unutarnja revizija svojim preporukama najviše potakla izradu internih procedura uključujući jačanje kontrolnih mehanizama i sustava evidencija i izvješćivanja.

Primjerice, slijedom preporuka unutarnje revizije izgrađeni su kontrolni mehanizmi što se kod pojedinih institucija na državnoj i lokalnoj razini vidi kroz:

- **Izrađene interne procedure, pravilnike, naputke, smjernice, upute** kojima su detaljnije uređeni postupci, ovlasti i odgovornosti te kontrolni mehanizmi u ključnim procesima primjerice, planiranja, izvršavanja proračuna, nabave i ugovaranja, računovodstva i izvještavanja, kojima se također utvrđuju kriteriji za dodjelu sredstava po različitim osnovama i pravima.
- **Unaprijeđen sustav evidencija, izvješćivanja i informiranja** na način da je uspostavljena centralizirana evidencija potpisanih ugovora; uvedeno izvješćivanje o izvršenju proračuna; 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.
- **Provedbu 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 sl.
- **Jačanje prethodne kontrole**, primjerice dopunom kriterija za dodjelu subvencija, 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 kriterija za odabir programa i projekata koji se financiraju iz proračuna.

3.3.5. Planiranje unutarnje revizije

Sukladno članku 31. Zakona o 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.

Slijedom podataka o izrađenim strateškim i godišnjim planovima unutarnje revizije analiziranih kroz godišnja izvješća o obavljenim revizijama i aktivnostima unutarnje revizije za 2011. godinu te zaprimljenih planova unutarnje revizije proizlazi:

- od ukupno 77 korisnika proračuna državne razine, njih
 - 56 izradilo je strateške planove za razdoblje 2012.-2014.
 - 57 izradilo je godišnje planove unutarnje revizije za 2012.

- od ukupno 73 korisnika proračuna lokalne razine, njih:
 - 54 izradilo je strateške planove za razdoblje 2012.-2014.
 - 55 izradilo je godišnje planove unutarnje revizije za 2012.

Iz dostavljenih godišnjih planova unutarnje revizije korisnika proračuna za 2012. godinu proizlazi:

- da korisnici proračuna državne razine planiraju u 2012. godini obaviti ukupno 293 unutarnje revizije, od toga 177 vezano uz nacionalne programe, a 116 revizija u sustavu provedbe programa EU odnosno po područjima, kako slijedi:
 - programi i projekti financirani iz pretpristupnih fondova EU 116 ili 39,59 %
 - glavni procesi institucija i specifična područja 72 ili 24,57 %
 - izvršavanje proračuna 30 ili 10,24 %
 - računovodstvo 23 ili 7,85 %
 - planiranje proračuna 15 ili 5,12 %
 - javna nabava 15 ili 5,12 %
 - upravljanje ljudskim resursima 9 ili 3,07 %
 - izvještavanje 6 ili 2,05 %
 - upravljanje imovinom 4 ili 1,37 %
 - IT sustav 3 ili 1,02 %

- da korisnici proračuna lokalne razine planiraju u 2012. godini obaviti ukupno 211 unutarnjih revizija, od toga 207 vezano uz nacionalne programe, a 4 revizije u sustavu provedbe programa EU, odnosno kako slijedi:
 - izvršavanje proračuna 64 ili 30,33 %
 - planiranje proračuna 60 ili 28,44 %
 - glavni procesi institucija i specifična područja 29 ili 13,74 %
 - računovodstvo 21 ili 9,95 %
 - javna nabava 12 ili 5,69 %
 - izvještavanje 18 ili 8,53 %
 - programi i projekti financirani iz pretpristupnih fondova EU 4 ili 1,90 %
 - upravljanje ljudskim resursima 2 ili 0,95 %
 - IT sustav 1 ili 0,47 %

Analiza podataka ukazuje da se u 2012. godini najveći broj unutarnjih revizija za nacionalni dio planira provesti u područjima koja se prate kroz Upitnik o fiskalnoj odgovornosti. Međutim, vidljivo je također da u ukupnom broju unutarnjih revizija još uvijek nisu u dovoljnoj mjeri zastupljene revizije iz složenijih područja, primjerice javna nabava, upravljanje imovinom i IT sustav što je bitno za daljnji razvoj sustava financijskog upravljanja i kontrola.

Određen broj korisnika proračuna državne i lokalne razine koji su normativno uspostavili unutarnju reviziju nisu izradili odnosno dostavili strateške i godišnje planove unutarnje revizije, jer nemaju zaposlene unutarnje revizore ili su unutarnji revizori u procesu izobrazbe.

3.3.6. Budući pravci razvoja unutarnje revizije

Ciljevi postavljeni Strategijom razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za razdoblje 2009.-2011. ostaju aktualni tako da budući pravci razvoja unutarnje revizije idu u smjeru:

- redefiniranja postojećih kriterija za uspostavu unutarnje revizije u cilju racionalne uspostave unutarnje revizije na način da unutarnja revizija kod korisnika proračuna prve razine (ministarstva, županije, gradovi) obavlja unutarnju reviziju i za proračunske korisnike u sastavu, odnosno drugu i treću razinu proračunskih korisnika, s izuzetkom onih proračunskih korisnika s druge i treće razine koji će ispuniti određene kriterije (visina proračunskih sredstava, broj zaposlenih, specifičnosti u poslovanju i sl.) za uspostavu vlastite jedinice za unutarnju reviziju
- razvoja modela provjere kvalitete rada unutarnje revizije.

I dalje je tendencija na daljnjem jačanju postojećeg kapaciteta unutarnjih revizora u smislu osiguranja dovoljnog broja unutarnjih revizora i njihove stručnosti; učinkovitog korištenja postojećih kapaciteta u smislu broja obavljenih unutarnjih revizija po unutarnjem revizoru i u smislu da se analizira način uspostave unutarnje revizije; usmjeravanja aktivnosti unutarnje revizije na složenije revizije (primjerice, javne nabave, upravljanja imovinom, IT sustava, uspješnosti poslovanja) u cilju pružanja adekvatne potpore upravljačkoj strukturi.

3.4. Središnja harmonizacijska jedinica

3.4.1. Aktivnosti Središnje harmonizacijske jedinice realizirane u 2011. godini

Najznačajnije aktivnosti Središnje harmonizacijske jedinice u 2011. godini ostvarene su na području **razvoja metodologije rada, uputa, smjernica i izobrazbe** za razvoj sustava unutarnjih financijskih kontrola, a uključuju sljedeće:

- izrađen je novi Pravilnik o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru³⁵
- izrađen je novi Naputak za izradu godišnjeg izvješća o sustavu unutarnjih financijskih kontrola³⁶
- sudjelovanje u izradi Uredbe o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila
- izrađen je nacrt Priručnika za financijsko upravljanje i kontrole
- izdane su Upute za izradu strategije upravljanja rizicima, studeni 2011.³⁷
- pripremljen je nacrt Upute za izradu Plana uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola³⁸
- pripremljen je nacrt Smjernica za upravljačku odgovornost i Smjernica za troškovno i upravljačko računovodstvo³⁹
- organizacija i provedba izobrazbe za osobe zadužene za razvoj financijskog upravljanja i kontrola (državne tajnike za financije, ravnatelje uprava za financije, načelnike službi za financije u ministarstvima i izvanproračunskim zavodima te djelatnike ustrojstvenih jedinica nadležnih za financije u ministarstvima i izvanproračunskim zavodima, kao i pročelnike upravnih odjela za financije na lokalnoj razini) i unutarnje revizore
- izrađena je Uputa o provođenju mentorstva u okviru praktične izobrazbe za zvanje ovlaštenoga unutarnjeg revizora u javnom sektoru⁴⁰.

Tijekom 2011. godine aktivnosti Središnje harmonizacijske jedinice bile su usmjerene i 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 pretpripravnim fondovima EU.

Osim navedenoga, također je bila vrlo aktivna međunarodna suradnja kroz međunarodne projekte, bilateralne sastanke te sudjelovanje na 2. Regionalnoj konferenciji o sustavu unutarnjih financijskih kontrola.

³⁵ Narodne novine br. 130/11

³⁶ Narodne novine br. 132/11

³⁷ <http://www.mfin.hr/hr/upravljanje-rizicima-1-2>

³⁸ Upute za izradu Plana uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola donijete su 13. veljače 2012. godine (Klasa: 043-01/12-01/60, Urbroj: 513-10/12-1) i objavljene na <http://www.mfin.hr/hr/regulativa-i-propisi-vezani-uz-financijsko-upravljanje-i-kontrole>

³⁹ Smjernice za upravljačku odgovornost (Klasa: 043-01/12-01/124, Urbroj: 513-10/12-1) i Smjernice za troškovno i upravljačko računovodstvo (Klasa: 043-01/12-01/123, Urbroj: 513-10/12-1) donijete su 30. ožujka 2012. godine i objavljene na <http://www.mfin.hr/hr/regulativa-i-propisi-vezani-uz-financijsko-upravljanje-i-kontrole>

⁴⁰ Uputa o provođenju mentorstva u okviru praktične izobrazbe za zvanje ovlaštenoga unutarnjeg revizora u javnom sektoru od 22. veljače 2011. godine (Klasa: 131-01/11-01/26, Urbroj: 513-10/11-1) i objavljena na <http://www.mfin.hr/hr/izobrazba-unutarnjih-revizora>

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

Donošenjem Zakona o fiskalnoj odgovornosti⁴¹ uveden je još jedan način izvješćivanja o sustavu financijskog upravljanja i kontrola. Stoga je Središnja harmonizacijska jedinica bila uključena u pripremu Uredbe o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila⁴² čiju je izradu koordinirala **Državna riznica**. Uvažavajući promjene koje su se dogodile u području izvješćivanja o funkcioniranju sustava financijskog upravljanja i kontrola novim Pravilnikom o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru, u dijelu u kojem se uređuje godišnje izvješćivanje o financijskom upravljanju i kontroli, napravljena je poveznica s Izjavom o fiskalnoj odgovornosti.

Važno je istaknuti i uključenost Središnje harmonizacijske jedinice u pripremu Uputa za izradu strateških planova za razdoblje 2012.-2014., posebno u dijelu koji se odnosi na utvrđivanje i procjenu rizika u procesu strateškog planiranja. Naime, u ovom ciklusu izrade strateških planova proces upravljanja rizicima postao je dio procesa strateškog planiranja.

S Ministarstvom uprave koordinirane su aktivnosti u dijelu stvaranja organizacijskih pretpostavki za razvoj financijskog upravljanja i kontrola kroz uredbe o unutarnjem ustrojstvu, a vezano uz preciznije definiranje nadležnosti i odgovornosti pojedinih sudionika u procesu strateškog planiranja, osiguravanje adekvatnog organizacijskog statusa ustrojstvenih jedinica za financije, osobito u ministarstvima u kojima je organizacijski status niži od razine uprave/sektora, dopunjavanje opisa poslova organizacijskih jedinica za financije u uredbama o unutarnjem ustrojstvu s obzirom na njihovu ulogu u strateškom planiranju i ulogu u koordinaciji razvoja financijskog upravljanja i kontrola, dopunjavanje opisa radnih mjesta za obavljanje poslova vezanih uz financije u ostalim ustrojstvenim jedinicama, stavljanje samostalnih odjela za financijsko upravljanje i kontrole u nadležnost ustrojstvenih jedinica za financije, dopunjavanje opisa poslova jedinica za financijsko upravljanje ustrojstvenih u upravama nadležnim za provedbu programa i projekata financiranih iz EU sredstava u uredbama o unutarnjem ustrojstvu, i to na način da se navede suradnja s ustrojstvenim jedinicama za financije, osobito u procesima planiranja i izrade financijskog plana, računovodstvene obrade dokumentacije, sustava izvješćivanja i sl.

Važno je istaknuti suradnju s **Državnim uredom za reviziju** kroz održavanje redovitih tromjesečnih sastanaka s ciljem razmjene informacija o razvoju sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru. Također, dogovorena je i intenzivnija suradnja u 2012. godini kroz održavanje zajedničkih seminara za državne revizore na kojima bi Središnja harmonizacijska jedinica predstavila aktualnosti u području financijskog upravljanja i kontrola. Na 7. Godišnjem seminaru unutarnjih revizora u javnom sektoru predstavnica Državnog ureda za reviziju prezentirala je ulogu Državnog ureda za reviziju u provjeri primjene Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru i Zakona o fiskalnoj odgovornosti s naglaskom na prikaz 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

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 kako bi ih se informiralo o tijeku aktivnosti vezanih uz razvoj sustava financijskog upravljanja i kontrola te novostima u provedbenoj regulativi u području financijskog upravljanja i kontrola.

⁴¹ Narodne novine br. 139/10

⁴² Narodne novine br. 78/11

Na pozive korisnika proračuna s lokalne razine organizirani su sastanci na lokalnoj razini i tom prilikom za pročelnike upravnih tijela održane su prezentacije na temu razvoja sustava financijskog upravljanja i kontrola i uloga i značaj unutarnje revizije.

U studenom 2011. godine održan je 7. Godišnji seminar unutarnjih revizora u javnom sektoru Republike Hrvatske na kojem su izložene teme vezane uz unutarnju reviziju i fiskalnu odgovornost.

Suradnja s institucijama uključenim u upravljanje i provedbu pretprijetnim fondovima EU

Tijekom 2011. 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.

Početak godine koordinirane su aktivnosti vezane za zaključivanje Sporazuma o suradnji Agencije za reviziju sustava provedbe programa Europske Unije (ARPA) i unutarnje revizije u institucijama koje su uključene u provedbu programa IPA, komponente I i II i Sporazuma o suradnji 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.

ARPA i Središnja harmonizacijska jedinica su u listopadu 2011. godine zaključile Sporazum o zajedničkim edukacijama unutarnjih revizora iz institucija koje su uključene u provedbu programa EU, zaposlenika Središnje harmonizacijske jedinice i zaposlenika ARPA-e. Sporazumom su definirane izobrazbe od zajedničkog interesa, osobito iz područja metodologije i tehnika revizije, uzorkovanja, procjene rizika i procjene kvalitete.

Koordinirane su aktivnosti na provođenju horizontalnih revizija u sustavu EU fondova (Revizija održivosti završenih projekata iz programa PHARE i IPA I i Revizija provedbe projekata u tijeku iz programa IPA I, II, III i IV).

Predstavnici Središnje harmonizacijske jedinice redovito su sudjelovali na EU kolegijima koje je sazivala Nacionalna dužnosnica za ovjeravanje, a vezano uz korištenje pretprijetnih 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 Poglavlje 32 – Financijski nadzor

Nakon što su u lipnju 2011. godine službeno zatvorena sva poglavlja, uključujući i Poglavlje 32 – Financijski nadzor, nastavljene su aktivnosti redovitog izvješćivanja Europske komisije o provođenju aktivnosti vezanih uz sustav unutarnjih financijskih kontrola. Osim toga, predstavnici EK su krajem lipnja 2011. godine bili u nadzornoj misiji za Poglavlje 32.

U okviru organizacije Europskog tjedna održanog u svibnju 2011. godine u Zagrebu, predstavljene su aktivnosti Središnje harmonizacijske jedinice, te su građani putem letaka i brošura upoznati sa značajem sustava unutarnjih financijskih kontrola. Također je na zahtjev Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija pripremljen letak o Poglavlju 32, koji je namijenjen informiranju javnosti o postignutim rezultatima pregovora.

Središnja harmonizacijska jedinica redovito dostavlja Delegaciji EU pregled svojih aktivnosti i izvješćuje o napretku u sustavu unutarnjih financijskih kontrola.

Međunarodna suradnja i aktivnosti

Projekti

Tijekom godine je na razvoju sustava unutarnjih financijskih kontrola bio značajan i angažman stručnjaka iz Nacionalne akademije za financije i gospodarstvo Kraljevine Nizozemske (koja je dio nizozemskog Ministarstva financija) kroz projekt „Razvoj ustrojstvenih jedinica nadležnih za financije i proračun te jačanje njihove koordinacijske uloge u razvoju financijskog upravljanja i kontrola“, financiran kroz Constituency Support Facility.

U okviru projekta održane su radionice i studijska putovanja putem kojih su ne samo djelatnici Ministarstva financija, već svi ravnatelji za financije, odnosno načelnici sektora za financije iz drugih ministarstava upoznati s nizozemskom praksom i iskustvom u razvoju unutarnjih financijskih kontrola, a što je imalo značajan doprinos osobito na području razvoja upravljanja rizicima, razvoja suradnje između ministarstva i proračunskih korisnika u njihovom sastavu (npr. agencija), izradi pisanih procedura i sl.

Također je pripremljena projektna dokumentacija za novi framework projekt IPA 2008 „Podizanje javne svijesti o važnosti sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske“. Cilj projekta je unaprijediti promidžbu aktivnosti na području sustava unutarnjih financijskih kontrola izdavanjem brošura, letaka i materijala kojim će se na jednostavan način rukovodećoj strukturi u javnom sektoru približiti sustav unutarnjih financijskih kontrola, a ujedno će to pomoći i prezentiranju sustava unutarnjih financijskih kontrola građanima te koristi ovog sustava za njih kao porezne obveznike.

Suradnja sa SIGMA-om

Predstavnici SIGMA-e pružili su tijekom godine podršku Središnjoj harmonizacijskoj jedinici na izradi Pravilnika o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru, Smjernica o upravljačkoj odgovornosti i Smjernica o troškovnom i upravljačkom računovodstvu. Također, dogovorena je daljnja suradnja i pomoć SIGMA-e Središnjoj harmonizacijskoj jedinici u izradi dokumenata iz područja financijskog upravljanja i kontrola i novog Akcijskog plana za daljnji razvoj sustava financijskog upravljanja i kontrola.

Međunarodna suradnja

Početak 2011. godine u Zagrebu je održana plenarna konferencija PEM-PAL-a na temu „Upravljačka odgovornost u izvršenju proračuna“. Na konferenciji su sudjelovali predstavnici 22 zemlje. Organizator konferencije bio je Centar izvrsnosti u financijama, u ulozi Tajništva PEM PAL-a, zajedno s nekoliko partnera, uključujući Svjetsku banku, Ministarstvo financija Republike Hrvatske, Ministarstvo financija Ruske Federacije i više međunarodnih organizacija.

Vezano uz razvoj sustava unutarnjih financijskih kontrola i hrvatskih iskustava, Središnju harmonizacijsku jedinicu su posjetili direktor Centralne harmonizacijske jedinice Bosne i Hercegovine za državnu razinu te predstavnici Ministarstva financija Republike Moldove.

Predstavnici Središnje harmonizacijske jedinice posjetili su Središnju harmonizacijsku jedinicu Crne Gore s ciljem razvoja bilateralne suradnje u dijelu koji se odnosi na razvoj unutarnjih financijskih kontrola i prenošenje hrvatskog iskustva i prakse u tom području.

2. Regionalna konferencija o unutarnjoj financijskoj kontroli u javnom sektoru

Predstavnici Središnje harmonizacijske jedinice, uključujući predstavnika Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva i Središnje agencije za financiranje i ugovaranje sudjelovali su na 2. Regionalnoj konferenciji o unutarnjoj financijskoj kontroli u javnom sektoru za države kandidatkinje i potencijalne kandidatkinje koja je održana u Portorožu od 21.-23. rujna 2011. godine u organizaciji SIGMA-e i Opće uprave za proračun Europske komisije. Cilj konferencije bio je upoznati sudionike s dobrom praksom na području uvođenja i razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola. Sudionici konferencije bili su predstavnici Albanije, Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Kosova, Makedonije, Crne Gore, Srbije, Turske.

Suradnja sa strukovnim udruženjima

Tijekom 2011. 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 konferencija 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, predstavnici Središnje harmonizacijske jedinice su aktivno uključeni 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). Aktivnosti PEM PAL-a usmjerene su na razmjenu iskustava te istraživanje i razvoj novih metodologija kroz radionice, konferencije i studijske posjete. U 2011. godini sudjelovali su na međunarodnoj konferenciji „Priručnik za unutarnje revizore i obuka i certificiranje“ u Moldovi, te plenarnoj sjednici u Ohridu, Makedoniji.

Suradnja s trgovačkim društvima u većinskom državnom vlasništvu

Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu koji je Vlada Republike Hrvatske usvojila u studenome 2009. godine potaknuo je razvoj financijskog upravljanja i kontrola te unutarnje revizije i na razini trgovačkih društava u većinskom državnom vlasništvu. Koristeći upitnik za analizu sustava unutarnjih financijskih kontrola koji je Središnja harmonizacijska jedinica pripremila, a u primjeni je od 2010. godine trgovačka društva su tijekom 2011. godine o provedenoj analizi i utvrđenim mjerama izvještavala resorna ministarstva sukladno Antikorupcijskom programu za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu za razdoblje 2010.-2012.

3.4.2. Buduće usmjerene Središnje harmonizacijske jedinice

Buduće aktivnosti Središnje harmonizacijske jedinice usmjerene su na:

- donošenje Akcijskog plana za razvoj unutarnjih financijskih kontrola u 2012. godini, a nastavno na ciljeve iz Strategije razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za razdoblje 2009.-2011.
- 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 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 2011. godine održalo je dva sastanka (17. lipnja i 22. srpnja 2011.) 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 2010. godinu
- Izvješće o aktivnostima predviđenim Strategijom razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru RH za razdoblje 2009.-2011. koje su realizirane u razdoblju siječanj-lipanj 2011.
- Izvješće o realizaciji mjera iz Akcijskog plana za razvoj financijskog upravljanja i kontrola za ministarstva i izvanproračunske zavode za razdoblje siječanj-lipanj 2011.
- Izvješće o provedenoj horizontalnoj reviziji procesa strateškog planiranja.

Na sjednici Vlade Republike Hrvatske održanoj 7. srpnja 2011. godine, na prijedlog Vijeća je usvojeno izrađeno Objedinjeno godišnje izvješće o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za 2010. godinu, a na sjednici održanoj 3. kolovoza 2011. godine usvojeno je Izvješće o aktivnostima iz Akcijskog plana za realizaciju ciljeva i mjera iz Strategije razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za razdoblje 2009.-2011. koje su provedene u razdoblju siječanj – lipanj 2011. uključujući i Izvješće o realizaciji mjera iz Akcijskog plana za razvoj financijskog upravljanja i kontrola za ministarstva i izvanproračunske zavode za razdoblje siječanj – lipanj 2011.

5. ZAKLJUČAK

Sustav unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru uspostavlja se i razvija u skladu sa standardima i praksom Europske unije i dio je Poglavlja 32 – Financijski nadzor.

Uloga je navedenog sustava bolje i učinkovitije upravljanje u javnom sektoru, što je za Republiku Hrvatsku kao buduću članicu Europske unije ujedno i važan preduvjet za uspješno korištenje sredstava iz fondova Europske unije.

Od Republike Hrvatske se očekuje da u području sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru ima usklađen zakonodavni okvir i provedbene politike, dostatne administrativne kapacitete za funkcioniranje sustava u smislu broja i stručnosti, a u konačnici da se sustav uspješno primjenjuje u praksi.

Objedinjeno godišnje izvješće za 2011. godinu pokazuje ostvareni napredak kroz prethodno navedene segmente, ali upozorava i na područja koja zahtijevaju unaprjeđenja i poboljšanja, osobito u dijelu njihove praktične primjene.

Tijekom 2011. godine ostvaren je daljnji napredak na području regulative i metodologije rada, ponajprije tako što su stvorene čvrste osnove za integrirani razvoj sustava unutarnjih financijskih kontrola s razvojem u proračunskom sustavu. Valja istaknuti da je donošenje novoga Pravilnika za provedbu financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru u dijelu provedbene regulative povezalob ključne odredbe triju temeljnih zakona vezano uz sustav financijskog upravljanja i kontrola, a to su: Zakon o proračunu, Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru i Zakon o fiskalnoj odgovornosti.

Praktična provedba sustava unutarnjih financijskih kontrola u dijelu financijskog upravljanja i kontrola rezultirala je daljnjim razvojem strateškog planiranja, osobito na državnoj razini, razvojem upravljanja rizicima i pisanih internih procedura rada, uređivanjem ovlasti i odgovornosti za realizaciju ciljeva i za upravljanje proračunskim sredstvima, razvojem sustava evidencija i izvješćivanja, osobito u dijelu evidencije ugovorenih obveza, integracije sustava riznice te uvođenja izvješća o ostvarenju ciljeva i postignutim rezultatima.

Unutarnja revizija tijekom 2011. godine aktivnosti je usmjerila najvećim dijelom na revizije iz područja proračunskog sustava, čak 72% od ukupnoga broja provedenih revizija.

Revizorske preporuke pretežno su se odnosile na jačanje internih procedura rada, jačanje prethodnih i naknadnih kontrola te na razvoj sustava evidencija i izvješćivanja.

Osim u ministarstvima, županijama i gradovima, tijekom 2011. godine ojačani su kapaciteti unutarnje revizije u sustavu zdravstva, što je dobar pokazatelj s obzirom na udio u proračunskim sredstvima koji je namijenjen zdravstvenom sustavu.

Unatoč pomacima u razvoju kvalitetnijih sustava financijskog upravljanja i kontrola, potrebni su dodatni naponi za daljnja unaprjeđenja i poboljšanja, napose vezano za:

- razvoj strateškog planiranja, osobito u dijelu povezivanja strateškog i operativnog planiranja, povezivanja strateških ciljeva i programa te financijskih sredstava potrebnih za njihovu realizaciju
- razvoj upravljačke odgovornosti i stvaranje preduvjeta kako bi se mogle uspostaviti jasne ovlasti i odgovornosti za realizaciju ciljeva i upravljanje proračunskim sredstvima
- razvoj uloge ustrojstvenih jedinica za financije i proračun u skladu s razvojem financijskog upravljanja i kontrola
- razvoj upravljanja rizicima

- razvoj kontrolnih mehanizama, osobito u procesima iz proračunskog ciklusa, uključujući procese planiranja, programiranja, izrade i realizacije financijskog plana, te u procesu nabave i ugovaranja, s posebnim naglaskom na razvoj prethodnih i naknadnih kontrola
- razvoj sustava evidencija i izvješćivanja, osobito računovodstvenih sustava, kako bi se osigurali potpuniji podaci o troškovima, prihodima, imovini, obvezama, a radi boljeg planiranja i izvršavanja proračuna, kontroliranja troškova, utvrđivanja mogućih ušteda te radi ostvarivanja racionalizacije i učinkovitosti u poslovanju.

Kao posebno područje ističe se potreba razvoja koordiniranog pristupa u razvoju financijskog upravljanja i kontrola između proračunskih korisnika prve i druge razine, odnosno između ministarstava i agencija te između jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih proračunskih korisnika.

U dijelu unutarnje revizije u idućem razdoblju analizirat će se načini i kriteriji uspostave unutarnje revizije, a naglasak će se posebno staviti na provjeru kvalitete rada unutarnje revizije i način na koji unutarnju reviziju koristi upravljačka struktura.

Također, potrebno je da unutarnja revizija svoje aktivnosti usmjeri u složenije revizije, primjerice javne nabave, upravljanja imovinom, IT sustava, uspješnosti poslovanja i sl.

U cilju daljnjeg usklađivanja razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru s razvojem u proračunskom sustavu, s reformama javne uprave te s razvojem ovoga sustava za potrebe upravljanja fondovima Europske unije, Središnja harmonizacijska jedinica nastavit će aktivnu suradnju s Državnom riznicom, Državnim uredom za reviziju i Ministarstvom uprave te s institucijama uključenima u sustav upravljanja i provedbe pretprihvatljivih fondova Europske unije.

Vezano za daljnje aktivnosti, u pripremi je novi Akcijski plan za razvoj sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za razdoblje 2012.-2013. te Strategija razvoja javnih financija za razdoblje 2012.-2016.

Zaključno se može istaknuti da je razvoj sustava unutarnjih financijskih kontrola zadaća i odgovornost prije svega rukovoditelja u javnom sektoru. Unatoč regulativi, danim uputama i smjernicama, bez aktivne uključenosti rukovoditelja i bez promjena u načinu upravljanja izostat će puni doprinos sustava unutarnjih financijskih kontrola odgovornijem i uspješnijem upravljanju u javnom sektoru. Važnost sustava unutarnjih financijskih kontrola dodatno je naglašena zbog fiskalne odgovornosti te zbog spremnosti Republike Hrvatske za buduće članstvo u Europskoj uniji.

KLASA: 043-01/11-01/814
 URBROJ: 513-10/12/196
 Zagreb, 20. srpnja 2012.

