



**REPUBLIKA HRVATSKA**

Vlada Republike Hrvatske

Ministarstvo financija

## **STRATEGIJA RAZVOJA**

# **UNUTARNJE FINACIJSKE KONTROLE U JAVNOM SEKTORU (PIFC) U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Izrađeno u suradnji sa stručnjacima projekta  
CARDS 2002. „Razvoj PIFC-a i unutarnje revizije“

Zagreb, srpanj 2004.

# SADRŽAJ

<b>1. PREDGOVOR.....</b>	<b>4</b>
<b>2. DEFINICIJA UNUTARNJE FINACIJSKE KONTROLE U JAVNOM SEKTORU</b>	<b>5</b>
2.1. UPRAVLJACKA ODGOVORNOST ZA PRIKUPLJANJE I POTROŠNJU JAVNIH SREDSTAVA, UKLJUČUJUCI ODGOVORNOST ZA USPOSTAVLJANJE I ODRŽAVANJE EFIKASNIH SUSTAVA FINACIJSKOG UPRAVLJANJA I KONTROLE (FMC).....	5
2.2. FUNKCIONALNO NEOVISNA UNUTARNJA REVIZIJA, OSPOSoblJENA ZA OBAVLJANJE REVIZIJE SUSTAVA I REVIZIJE POSLOVANJA.....	6
2.3. SREDIŠNJI SUSTAVI HARMONIZACIJE I KOORDINACIJE ZA SUSTAVE FINACIJSKOG UPRAVLJANJA I KONTROLE I UNUTARNJE REVIZIJE.....	7
2.4. ADEKVATNA STRUKTURA SA SVRHOM PODUZIMANJA RADNJI PROTIV NEPRAVILNOSTI	7
<b>3. POSTOJECA UNUTARNJA FINACIJSKA KONTROLA U JAVNOM SEKTORU U REPUBLICI HRVATSKOJ .....</b>	<b>8</b>
3.1. POSTOJECI USTROJSTVENI I ZAKONODAVNI OKVIR.....	8
3.1.1. <i>Postojeće institucije</i> .....	8
3.1.2. <i>Postojeći zakonski okvir i dosadašnje aktivnosti na razvoju sustava unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru</i> .....	10
<b>4. RAZVOJ ADEKVATNOG PIFC-A U REPUBLICI HRVATSKOJ .....</b>	<b>13</b>
4.1. OPCA NACELA .....	13
4.2. RAZVOJ EX ANTE KONTROLE .....	14
4.2.1. <i>Postojeće stanje i slabosti</i> .....	15
4.3. RAZVOJ EX POST KONTROLE .....	15
4.3.1. <i>Postojeće stanje i slabosti</i> .....	16
4.4. RAZVOJ UNUTARNJE REVIZIJE.....	17
4.4.1. <i>Postojeće stanje i slabosti</i> .....	18
4.5. RAZVOJ SREDIŠNJE HARMONIZACIJSKE JEDINICE.....	18
4.5.1. <i>Postojeće stanje i slabosti</i> .....	18
4.6. RAZVOJ ADEKVATNE STRUKTURE SA SVRHOM PODUZIMANJA RADNJI PROTIV NEPRAVILNOSTI I PRIJEVARE .....	19
<b>5. ZAKLJUCAK .....</b>	<b>20</b>
<b>6. PREDLOŽENI VREMENSKI OKVIR SLJEDECIH AKTIVNOSTI U RAZVOJU PIFC-A .....</b>	<b>21</b>

## POJMOVNIK

EU	Europska unija
EK	Europska komisija
FMC	<i>Financial Management and Control</i> (Financijsko upravljanje i kontrola)
MF	Ministarstvo financija
OLAF	<i>Organisation de Lutte Anti Fraude</i> (Organizacija za borbu protiv prijevare)
PIFC	<i>Public Internal Financial Control</i> (Unutarnja financijska kontrola u javnom sektoru)
SHJ	Središnja harmonizacijska jedinica
TDU	Tijela državne uprave
UR	Unutarnja revizija

# **1. PREDGOVOR**

Svrha je strateškog dokumenta o PIFC-u iznijeti ključne elemente o sadašnjem stanju te o razvojnoj strategiji za uspostavljanje i razvoj sveobuhvatne i učinkovite unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru Republike Hrvatske. Važnost izrade ovoga dokumenta Vlada Republike Hrvatske navela je u Odgovorima na Upitnik EK (Poglavlje 28.)

Sustav unutarnje financijske kontrole (PIFC) sastoji se od tri osnovna elementa, a to su:

1. financijsko upravljanje i unutarnja kontrola
2. unutarnja revizija
3. središnja harmonizacijska jedinica

Razvojna strategija PIFC-a, koja je istovjetna za nacionalne i za EU fondove, od velike je važnosti u postupku integriranja Republike Hrvatske u Europsku uniju.

## 2. Definicija unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru

U skladu s međunarodno prihvaćenim standardima, praksom razvijenom u Europskoj komisiji i zemljama članicama, odnosno u skladu s preporukama EU, pojam "unutarnja financijska kontrola u javnom sektoru" podrazumijeva cjelokupni, objedinjeni sustav koji uspostavlja Vlada radi kontroliranja, revidiranja i izvještavanja o korištenju nacionalnih proračunskih sredstava i sredstava EU.

Predloženi koncept za Republiku Hrvatsku, a u cilju postizanja efikasnog i transparentnog funkcioniranja PIFC-a, u potpunosti će poštovati tri u nastavku navedena elementa.

### **2.1. Upravljacka odgovornost za prikupljanje i potrošnju javnih sredstava, uključujući odgovornost za uspostavljanje i održavanje efikasnih sustava financijskog upravljanja i kontrole (FMC)**

Uspostava i provedba sustava FMC, uključujući ustanovljenje skupa pravila s ciljem postizanja učinkovitog, djelotvornog i ekonomičnog korištenja raspoloživih sredstava (uključujući inozemna sredstva), spada pod odgovornost celnika i rukovodstva svake institucije (ministarstva ili TDU). Celnici su odgovorni za funkcioniranje, djelotvornost i razvoj sustava financijskog upravljanja i kontrole. Dužnosnici preuzimaju odgovornost za nadzor sustava financijskog upravljanja i kontrole, za razvoj toga sustava i za povezanu financijsku odgovornost. Sustav FMC-a sastoji se od:

a) **neovisnih funkcija *ex ante* i *ex post* financijske kontrole**

***Ex ante* financijska kontrola** niz je kontrolnih djelatnosti neophodnih za donošenje financijskih odluka koje se odnose na korištenje proračunskih sredstava, na obveze, postupke javne nabave, ugovore i s njima povezane isplate te na povrat neopravdano uplacenih iznosa.

***Ex post* financijska kontrola** jest provjera da li su proračunska sredstva korištena zakonito, svrhovito i pravodobno.

b) **funkcija racunovodstva i financijskog izvještavanja**

c) **procedure pripreme, obrade i pohrane financijskih i ostalih dokumenata.**

**Za uspješno funkcioniranje sustava FMC-a obvezna je primjena načela podjele dužnosti.**

**Sustav je uskladen s važećim zakonodavstvom, proračunskim odredbama i načelima dobroga financijskog upravljanja, odnosno s načelima transparentnosti, učinkovitosti, djelotvornosti i ekonomičnosti. Sustav FMC sadržava sve mjere za kontroliranje i upravljanje ukupnim državnim prihodima/prinicima, rashodima/ izdacima, imovinom i obvezama.**

**Sustav FMC-a obuhvata sve unutarnje kontrolne sustave i procedure u javnom sektoru.**

**Ex ante kontrole uvode celnici kako bi se osiguralo efikasno poslovanje javnog sektora, odnosno da bi se javna sredstva (uključujući i inozemna) odgovarajuće trošila i tako se ostvarili postavljeni ciljevi.**

Glavni su ciljevi FMC-a osigurati:

- pouzdanost i cjelovitost informacija, osobito financijskih informacija,
- uskladenost s politikama, planovima, procedurama, zakonima i propisima,
- zaštitu imovine,
- ekonomičnu, učinkovitu i djelotvornu uporabu resursa.

Neovisna unutarnja revizija u svakom ministarstvu i u svakoj javnoj instituciji osigurava postojanje i djelotvorno funkcioniranje cjelovitoga sustava unutarnjih kontrola.

## ***2.2. Funkcionalno neovisna unutarnja revizija, osposobljena za obavljanje revizije sustava i revizije poslovanja***

Unutarnja revizija neovisna je, objektivna aktivnost davanja stručnog mišljenja, oblikovana na način da pridodaje vrijednost i poboljšava poslovanje organizacije. Pomaže organizaciji da ostvari svoje ciljeve uvođenjem sustavnog, discipliniranog pristupa procjenjivanju i povećanju efikasnosti procesa upravljanja rizikom, kontrole i gospodarenja.

Unutarnja revizija objektivno i stručno procjenjuje sustave unutarnjih kontrola, upozorava na uočene slabosti i daje preporuke za njihovo otklanjanje.

Unutarnja revizija u svome će radu primjenjivati međunarodne standarde unutarnje revizije i najbolju praksu zemalja članica EU.

Sustav unutarnjih kontrola propisani je sustav financijskih i ostalih vrsta pravila i procedura poslovnih procesa, uključujući organizacijske strukture, metode i postupke, koje je uspostavio celnik proračunskog korisnika u okviru svoga djelokruga kako bi osigurao zakonito, ekonomično, učinkovito i djelotvorno odvijanje cjelokupnog poslovanja.

Unutarnja revizija nije nadopuna i zamjena za upravljačke procese, već pomoć celniku u ostvarenju ciljeva iz djelokruga proračunskog korisnika.

Unutarnja revizija prema svom ustroju nije dio niti jednog poslovnog procesa odnosno ustrojstvenog dijela, a u svom je radu neposredno odgovorna celniku.

Unutarnji revizori neovisni su u svome radu, koji obavljaju na temelju strateškog i godišnjeg plana koji odobrava celnik institucije, a isto tako i u obavljanju unutarnje revizije i izvještavanju o rezultatima. Celnik je odgovoran za praćenje provedbe preporuka unutarnjeg revizora.

### **2.3. Središnji sustav harmonizacije i koordinacije za sustav financijskog upravljanja i kontrole te unutarnje revizije**

U skladu s praksom u EU i drugim zemljama, potrebno je uspostaviti središnju jedinicu (upravu) za uskladjivanje metodologija FMC-a i unutarnje revizije za sva ministarstva/TDU. Ova jedinica odgovorna je za razvoj i provedbu **metodologije i standarda**. Djelokrug ove jedinice je: **razvoj procedura i izrada priručnika** za financijsko upravljanje i kontrolu te unutarnju reviziju, izrada **predloška povelje za unutarnju reviziju i etickog kodeksa** za državne službenike uključene u unutarnju reviziju. Središnja jedinica razvija i **metodologiju za analizu rizika** kojom se trebaju koristiti sve javne institucije. K tomu, daje metodološke smjernice u vezi s pitanjima financijske kontrole i unutarnje revizije, **procjenjuje aktivnosti službi za unutarnju reviziju**, nadgleda provedbu utvrđenih zahtjeva i analizira funkcije jedinica za unutarnju reviziju u javnim pravnim subjektima.

Središnja harmonizacijska jedinica nadležna je za **certificiranje** unutarnjih revizora u javnom sektoru.

Središnja harmonizacijska jedinica podnosi Vladi **godišnje izvješće o unutarnjoj reviziji** na temelju konsolidiranja i analize godišnjih izvješća koja su joj podnijele različite jedinice za unutarnju reviziju.

Središnja harmonizacijska jedinica podnosi Vladi **godišnje izvješće o FMC-u** na temelju konsolidiranja i analize godišnjih izvješća koja su joj podnijela različita ministarstva i TDU.

U skladu sa Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave, u Ministarstvu financija ustrojiti će se Središnja harmonizacijska jedinica čiji će se djelokrug rada u potpunosti uskladiti s preporukama EU.

#### **Poduzimanje radnji protiv prijevара**

Vlada će razmotriti imenovanje dužnosnika kao koordinatora informacija koje se prenose nacionalnom uredu OLAF-a kada se taj ured osnuje. Revizori i unutarnji kontrolori prosljeđuju svoje nalaze izravno koordinatoru kada postoji sumnja na počinjenje prijevара.

### 3. POSTOJEĆA UNUTARNJA FINACIJSKA KONTROLA U JAVNOM SEKTORU U REPUBLICI HRVATSKOJ

#### 3.1. *Ustrojstveni i zakonodavni okvir*

##### 3.1.1. *Institucije*

Sadašnji sustav unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru cine slijedece institucije:

- **Hrvatski sabor** razmatra i usvaja godišnje izvještaje Državnog ureda za reviziju;
- **Državni ured za reviziju**, kao vanjska revizija, revidira sve državne prihode/primitke, rashode/izdatke, imovinu i obveze te izvještaje podnosi Hrvatskom saboru;
- **Ministarstvo financija**, u skladu sa Zakonom o proračunu, odgovorno je za pripremu, izvršavanje i izvještavanje o izvršenju i obracunu državnog proračuna. Donosi provedbene propise o pripremi i izvršavanju proračuna, o upravljanju javnim dugom i općenito o financijskom upravljanju i kontroli u skladu s prijedlozima Središnje harmonizacijske jedinice.  
Odjel proračunskog nadzora u Državnoj riznici, u skladu sa Zakonom o proračunu i Pravilnikom o proračunskom nadzoru, obavlja nadzor zakonitosti, svrhovitosti i pravodobnosti korištenja proračunskih sredstava kod proračunskih i izvanproračunskih korisnika te primatelja sredstava Državnog proračuna, kao i propisani nadzor jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave;
- **Ministarstva/TDU, uključujući Ministarstvo financija**, odgovorna su za izvršavanje zadataka i programa iz djelokruga svoga rada, uključujući i uspostavu sveobuhvatne i učinkovite unutarnje kontrole, osobito financijsko upravljanje i kontrolu (FMC), uspostavu unutarnje revizije, što osigurava ispunjavanje njihovih zadataka i ciljeva efikasnim korištenjem proračunskih sredstava koja su im stavljena na raspolaganje;
- **Ured za javnu nabavu**, na temelju Zakona o javnoj nabavi, stručna je služba Vlade Republike Hrvatske ovlaštena za provedbu, nadzor i primjenu ovoga Zakona i podzakonskih propisa u području nabave, koja daje prethodnu suglasnost, upute i mišljenja korisnicima glede primjene Zakona o javnoj nabavi, prikuplja, evidentira, obrađuje i analizira podatke o nabavi, podnosi prekršajnom sudu zahtjev za pokretanje



prekršajnog postupka, odnosno kaznenu prijavu Državnom odvjetništvu, sudjeluje u izradi nacрта prijedloga zakona i podzakonskih propisa o općim uvjetima, pravilima i postupcima nabave, priprema i provodi program izobrazbe subjekata i promidžbu zakona, sudjeluje u radu međunarodnih institucija glede nabave, te obavlja i druge poslove iz svoga djelokruga;

- **Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, na** temelju Zakona o javnoj nabavi i Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, samostalno je i neovisno tijelo koje obavlja poslove zaštite prava ponuditelja ili natjecatelja u postupku javne nabave koji u slučaju nepravilnosti mogu uložiti prigovor na odluku o odabiru. Prigovori uloženi u propisanom roku zaustavljaju sklapanje ugovora o nabavi;
- **Ured Vlade RH za unutarnji nadzor** radi u skladu s Uredbom Vlade o Uredu za unutarnji nadzor. Uloga Ureda još nije jasno definirana. Ured ima devet službenika, od ukupno 12 sistematiziranih radnih mjesta. Nedavno je imenovan predstojnik Ureda. U skladu s Uredbom, ova institucija obavlja nadzor na razini Vlade. Uloga Ureda preklapa se s dijelom zadataka dodijeljenih Odjelu proračunskog nadzora u Državnoj riznici pri Ministarstvu financija. Postoje određene nejasnoće jer u obavljanju nadzora Ured ne primjenjuje međunarodne standarde.
- **Središnji državni ured za upravljanje državnom imovinom** obavlja upravne i stručne poslove koji se odnose na upravljanje nekretninama i pokretninama te udjelima u trgovačkim društvima u vlasništvu RH, predlaže imenovanje članova nadzornih odbora, ako to nije određeno posebnim zakonom, vodi evidenciju o državnoj imovini koja nije posebnim zakonom povjerena na upravljanje drugom tijelu državne uprave, uspostavlja i vodi evidenciju o cjelokupnoj imovini u vlasništvu RH, obavlja poslove održavanja imovine u vlasništvu RH ako je aktom o davanju na korištenje Uredu povjereno korištenje, upravljanje ili održavanje te imovine, obavlja stručne i tehničke poslove u vezi s pripremom i provedbom odluka Vlade RH, a vezane uz izgradnju i održavanje objekata u državnom vlasništvu, promjenu namjene objekata u državnom vlasništvu, planiranje potrebnih financijskih sredstava te praćenje njihove realizacije.

### 3.1.2. Zakonski okvir i dosadašnje aktivnosti na razvoju sustava unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru

#### Relevantno zakonodavstvo iz ovog područja:

- Zakon o proračunu (NN 96/03)
- Zakon o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske za 2004. godinu (NN 31/04)
- Zakon o sustavu državne uprave (NN 75/93, 48/99, 15/00, 43/01, 199/03)
- Zakon o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave (NN 199/03, 30/04)
- Zakon o državnim službenicima i namještenicima (NN 27/01)
- Zakon o javnoj nabavi (NN 117/03, 197/03)
- Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (NN 117/03)
- Uredba o nacelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave (NN 43/01, 8/04)
- Uredba o racunovodstvu proračuna (NN 96/94, 108/96, 119/01, 74/02)
- Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi (NN 37/01, 38/01-isp., 71/01, 89/01, 112/01, 7/02-isp., 17/03, 197/03, 21/04)
- Uredba u Uredu Vlade RH za unutarnji nadzor (NN 6/01, 126/02)
- Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija (NN 70/01, 71/03, 198/03)
- Uredba o sustavu glavne knjige riznice te načinu vođenja jedinstvenog računa Riznice (NN 97/95)
- Pravilnik o proračunskom racunovodstvu i računskom planu (NN 119/01, 74/02, 4/03)
- Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom racunovodstvu (NN 119/01, 74/02, 3/04)
- Pravilnik o utvrđivanju korisnika državnog proračuna i vođenju registra korisnika proračuna (NN 80/04)
- Pravilnik o proračunskom nadzoru (NN 42/04)
- Naputak o izvršavanju državnog proračuna s jedinstvenog računa riznice (NN 4/01).

#### **Zakonom o proračunu** utvrđeni su preduvjeti za razvoj PIFC-a, a najznacajniji su:

- uvođenje trogodišnjeg proračunskog planiranja za središnju državu te za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu
- donošenje izmjena i dopuna proračuna istom procedurom kao i godišnji proračun
- poboljšanje propisa vezanih uz upravljanje državnim dugom kako bi propisi bili u skladu s kriterijem iz Maastrichta u vezi s udjelom duga u BDP-u, uz to da Sabor treba odobriti razinu državnoga duga i jamstava
- jedinstvena pravila i procedure proračunskog racunovodstva i financijskog

izvještavanja

- jasanje Državne riznice i Jedinstvenog racuna državnog proračuna
- jasanje uloge proračunskog nadzora, sa svrhom poboljšanja proračunskog upravljanja i odgovornosti u ministarstvima/TDU
- uvođenje unutarnje revizije.

U skladu sa Zakonom o proračunu upravo je u postupku izrada podzakonskih propisa i pravilnika koji detaljnije propisuju finansijsko upravljanje, kontrolu i izvještavanje, što je prvi korak u razvoju PIFC-a.

Naglasak se i dalje stavlja na opis zadataka umjesto na bolje razumijevanje koncepata. Takve okolnosti rukovoditeljima ne daju veliku razinu autonomije i odgovornosti (uključujući osobnu odgovornost) za sustav unutarnjih kontrola.

**Opisi poslova** postoje za sve vrste radnih mjesta, no zasada je to usredotočeno na popis poslova, a da se istodobno ne ukazuju na obveze i odgovornosti vezane uz izvršavanje poslova.

### **Dosadašnje aktivnosti na razvoju sustava unutarnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru**

Aktivnosti na razvoju postojećeg sustava unutarnje finansijske kontrole u javnom sektoru započele su 2002. u okviru Projekta fiskalne reforme u Hrvatskoj pod pokroviteljstvom USAID-a, odnosno u okviru projekta EU/SIGMA. Odradeni su sljedeći poslovi:

- Zakonom o proračunu, donesenom u lipnju 2003., uvodi se funkcija unutarnje revizije te se nalaže ustrojavanje unutarnje revizije kod proračunskih korisnika,
- u srpnju 2003. ministar financija donosi dokument "Politike i vizija o unutarnjoj reviziji" u kojem se iznose glavna načela unutarnje revizije,
- u ožujku 2004. izmijenjen je i dopunjen Zakon o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave, čime je Ministarstvo financija postalo odgovorno za razvoj unutarnje finansijske kontrole u javnom sektoru u skladu s međunarodnim standardima i najboljom europskom praksom,
- izmjenom prethodno navedenog zakona Uprava za unutarnju reviziju i nadzor u Ministarstvu financija, u suradnji s projektom CARDS 2002. „Razvoj PIFC-a i unutarnje revizije“ obavlja poslove SHJ, razvija koncepciju PIFC-a, izrađuje nacrt pravilnika s osnovnim odredbama za uvođenje unutarnje revizije i certificiranje unutarnjih revizora u cjelokupnoj javnoj upravi Republike Hrvatske, provodi edukaciju unutarnjih revizora (u tijeku je prvi ciklus edukacije 20 službenika), razvija metodologiju unutarnje revizije, koordinira provođenje unutarnje revizije u Ministarstvu financija i ostalim ministarstvima,
- izrađena je prva verzija Priručnika za unutarnju reviziju,

- priprema se priručnik o financijskom upravljanju i kontroli,
- u Uredu za javnu nabavu Vlade RH i u Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave u pripremi su izmjene i dopune Zakona o javnoj nabavi kako bi se u potpunosti uskladio s Direktivama EU,
- financijska policija (projekt u tijeku) mogla bi se uključiti u djelokrug financijske kontrole u javnom sektoru, budući da će sudjelovati u jačanju radnji Carinske i/ili Porezne uprave. Ako se ustroji financijska policija, ne treba ju zamijeniti s nadležnim tijelom za sprječavanje prijevара, koje će biti zaduženo za prijevare čiji su počinitelji zaposlenici u javnoj upravi. Financijska policija istraživala bi i poduzimala (ili predlagala poduzimanje) radnje protiv poreznih obveznika, dok tijelo za sprječavanje prijevара poduzima radnje protiv inspektora koji su možebitno uključeni u slučajeve prijevара.

## **4. RAZVOJ ODGOVARAJUĆEG PIFC-a U REPUBLICI HRVATSKOJ**

### **4.1. Opća načela**

Ministarstva/TDU odgovorna su za financijsko upravljanje i kontrolu proračunskih sredstava koja su im stavljena na raspolaganje.

Premda je ministar/celnik TDU odgovoran za FMC, važno je da u svakom ministarstvu/TDU postoji dužnosnik koji odgovara celniku za organizaciju, odnosno konkretno za koordinaciju financijskog upravljanja i unutarnje kontrole. Ovisno u unutarnjem ustrojstvu svakog ministarstva/TDU, dužnosnik odgovoran za razvoj, koordiniranje i unapređivanje FMC-a može biti državni tajnik, tajnik ministarstva/TDU, voditelj financija koji je odgovoran za pripremu i izvršavanje proračuna i racunovodstvo ili voditelj posebnog odjela za FMC, dakle osoba koju imenuje celnik ministarstva/TDU. Osoba imenovana i odgovorna za razvoj FMC-a u ministarstvima/TDU usklađivat će svoj rad u skladu s metodologijom i preporukama Središnje harmonizacijske jedinice za PIFC u Ministarstvu financija i dužna je sudjelovati u radionicama, na seminarima i predavanjima o FMC-u te prisustvovati redovitim koordinacijskim sastancima koje će organizirati SHJ.

Dužnosnik zadužen za FMC razvija sustave unutarnjih kontrola:

- za sustavno praćenje prihoda/primitaka i rashoda/izdataka, imovine i obveza
- za odgovarajuće provjeravanje:
  - sigurnosti i zaštite imovine (kapital i/ili nekretnine)
  - postupaka javne nabave
  - upravljanje projektima

u cilju pravodobnog poduzimanja svih radnji radi efikasnog odvijanja poslova iz djelokruga ministarstva/TDU.

Ovo će zahtijevati odgovarajuću podjelu i prijenos dužnosti, ali i prikladnu koordinaciju svih zadataka koji se moraju ispuniti radi uspostavljanja sveobuhvatnog sustava unutarnjih kontrola, osobito financijskih.

FMC će funkcionalno pokrivati prvenstveno sljedeće aktivnosti:

- analizu rizika,
- višegodišnje proračunsko planiranje,
- praćenje uspješnosti u odnosu na ciljeve i pokazatelje,
- stalno praćenje i razvoj sustava unutarnje kontrole, s osobitim naglaskom na financijsko upravljanje,
- godišnju procjenu sustava unutarnje kontrole s naglaskom na financijsko upravljanje, a uocene nedostatke treba evidentirati i ispraviti,

- ostala područja i aktivnosti ministarstva/TDU koje izravno nemaju financijski implikacije.

Kao prvi korak u razvoju FMC-a, celnici ministarstva/TDU-a i osobe s prenesenim ovlastima, utvrđeni kao odobravatelji (nalogodavci), moraju prenijeti svoje ovlasti, budući da je njihova uloga danas izrazito centralizirana. Ministra ili celnika TDU često se smatra jedinim odobravateljem, premda stvarna decentralizacija predstavlja osnovu *ex ante* kontrole (opisane u nastavku).

**Odobravatelji** imaju odgovornost i odgovaraju za naplatu prihoda, za stvaranje i plaćanja obveza u skladu s važećim zakonodavstvom, posebno sa Zakonom o proračunu, napucima i smjernicama koje izdaje Ministarstvo financija i u skladu s nacelima dobrog financijskog upravljanja. Od njih se također traži da osiguraju odgovarajuću podjelu funkcija prije primjene *ex ante* kontrole, kao i podjelu dužnosti između *ex ante* i *ex post* kontrola. Bit će potrebno sastaviti opise poslova, s naglaskom na ovaj prijenos ovlasti i odgovornost koja se na taj način stvara.

Osoblje s odgovarajućim kvalifikacijama, iskustvom i izobrazbom obavlja *ex ante* i *ex post* kontrolu rashoda i izdataka.

## **4.2. Razvoj *ex ante* kontrole**

Prije potpisa **odobravatelja/nalogodavca**, *ex ante* kontrolu obavlja financijski kontrolor i racunopolagac (članak 113. Zakona o proračunu) s odgovarajućom kvalifikacijom, obukom i iskustvom, a imenuje ih celnik ministarstva/TDU.

**Financijski kontrolor** verificira sve transakcije i potvrđuje da su one u skladu s uputama odobravatelja, financijskim planom ministarstva/TDU i proračunskim odredbama, uključujući financijske i racunovodstvene propise, odnosno propise vezane uz javne nabave.

**Racunopolagac** verificira sve transakcije i potvrđuje da su sredstva raspoloživa, da je transakcija u skladu s financijskim planom ministarstva/TDU i proračunskim odredbama, odnosno u skladu s važećim propisima, uključujući financijske i racunovodstvene propise, odnosno propise vezane uz javnu nabavu te da su one u skladu s nacelima dobrog financijskog upravljanja.

Člankom 113. Zakona o proračunu uređuje se da racunopolagac “može privremeno zadržati plaćanje ako je u suprotnosti s ovim Zakonom ili zakonom koji godišnje uređuje izvršavanje državnog proračuna”. Iako je ova odredba ključni element *ex ante* kontrole, nije jasno kako to treba funkcionirati u praksi.

Zakon o proračunu uredio je opći okvir funkcioniranja PIFC-a, a njegova će se primjena detaljnije urediti podzakonskim propisima.

#### 4.2.1. *Postojeće stanje i slabosti*

Sve se transakcije u ministarstvima/TDU obavljaju unutar središnje ustrojstvene jedinice za financije, pod vodstvom državnog tajnika, tajnika ministarstva ili pomoćnika ministra nadležnog za financije. Operativni voditelj takve uprave bio bi racunopolagac. Ta ustrojstvena jedinica sastojala bi se najviše od pet odjela koji se bave sljedećim:

- priprema i planiranje proračuna,
- kapitalni izdaci i povezani projekti,
- javna nabava,
- racunovodstvo, financijsko izvještavanje i analize,
- place i ostali troškovi za zaposlene.

Ovisno o transakciji, odobravatelj bi bio odgovarajuća utvrđena odgovorna osoba ili voditelj ustrojstvene jedinice.

Problemi sa zapošljavanjem mogu u praksi otežati podjelu funkcija. Međutim, moguće su situacije u kojem službenik ili dužnosnik svjesno pokriva više od jedne funkcije vezano uz financijsko upravljanje, u čemu postoji rizik sukoba interesa i pojavljivanja nepravilnosti.

#### 4.3. *Razvoj ex post kontrole*

*Ex post* kontrola provjerava jesu li proračunska sredstva korištena zakonito, svrhovito i pravodobno i u skladu s preuzetim obvezama (ugovorima, računima, itd.).

*Ex post* kontrolu obavljaju unutarnji kontrolori koje imenuje čelnik ministarstva/TDU od osoblja s odgovarajućim kvalifikacijama, izobrazbom i iskustvom.

Trenutno su dva tijela nadležna za obavljanje *ex post* kontrole. Potrebno je jasno definirati njihovu ulogu u okviru FMC-a:

- **inspektori proračunskog nadzora** iz Odjela proračunskog nadzora pri Ministarstvu financija obavljaju poslove nadzora zakonitosti, svrhovitosti i pravodobnosti korištenja proračunskih sredstava kod proračunskih i izvanproračunskih korisnika te primatelja sredstava državnog proračuna, kao i propisane nadzore jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Ciljevi, djelokrug i sadržaj proračunskog nadzora, način i uvjeti obavljanja proračunskog nadzora, ovlaštene osobe proračunskog nadzora i mjere proračunskog nadzora detaljnije su propisani Pravilnikom o proračunskom nadzoru;
- **Ured Vlade RH za unutarnji nadzor**, u skladu s odredbama Uredbe o Uredu Vlade

RH za unutarnji nadzor, provjerava financijsko i materijalno poslovanje tijela državne uprave i stručnih službi Vlade Republike Hrvatske, korištenje proračunskih sredstava za namjene i na način propisan zakonom i drugim propisima, pribavljanje, upravljanje i korištenje sredstava (nekretnina i pokretnina) na propisan način, svrsishodno i ekonomično korištenje sredstava. Uloga i opis poslova Ureda jasno će se definirati kako ne bi došlo do preklapanja s poslovima i zadacima koja obavlja Odjel proračunskog nadzora u Državnoj riznici pri Ministarstvu financija.

#### 4.3.1. *Postojeće stanje i slabosti*

Trenutno gotovo sva ministarstva/TDU imaju unutarnji nadzor i/ili unutarnju kontrolu ustrojenu na različite načine. Budući da postoje nejasnoće i nedovoljna zakonska i podzakonska regulativa te da nema dovoljno saznanja o ulozi i funkciji unutarnjih kontrolora u odnosu na unutarnju reviziju, potrebno je jasno definirati njihovu ulogu i značenje. Premda Zakon o proračunu propisuje uspostavljanje unutarnje revizije, to istodobno ne znači i ukidanje unutarnje kontrole/nadzora. Za određena područja i dalje postoji potreba za radom unutarnjih kontrolora, što će odrediti svaki celnik ministarstva/TDU u skladu sa svojim djelokrugom i ustrojstvom te pravilnicima o unutarnjem redu.

U Ministarstvu financija postoji pet inspektora proračunskog nadzora koji efikasno funkcioniraju. Unatoč tome, a s obzirom na njegovu veličinu, Odjel proračunskog nadzora nije u mogućnosti obaviti proračunski nadzor svih ministarstava/TDU te propisane proračunske nadzore jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Poslovi nadzora obavljaju se temeljem godišnjeg i operativnog plana, te dijelom po zaprimljenim predstavkama i pismenom nalogu celnika.

Odjel proračunskog nadzora svojim bi radom prvenstveno trebao pridonositi kvalitetnijoj pripremi državnog proračuna, a istodobno utjecati i na razvoj FMC-a kod proračunskih korisnika.

Uredbom o Uredu Vlade RH za unutarnji nadzor uskladit će se naziv Ureda i opis poslova u njegovoj nadležnosti s osnovnim postavkama PIFC-a. Ured će postati unutarnja revizija Vladinih ureda, a može obavljati unutarnje revizije i za zajedničke stručne službe Vlade RH.

U uspostavljanju PIFC-a značajnu ulogu treba odigrati *ex post* kontrola, pa je važno pobrinuti se za to da funkcije budu jasno definirane i da ne postoje dvojbe ili nejasnoće s obzirom na prirodu i važnost uloge *ex post* kontrola u odnosu na unutarnju reviziju.



#### **4.4. Razvoj unutarnje revizije**

Odredbama Zakona o proračunu naznačena je uloga i značenje uvođenja unutarnje revizije na razini središnje države, lokalne i područne (regionalne) samouprave. Dokumentom “Politike i vizija o unutarnjoj reviziji”, koji je u srpnju 2003. donio ministar financija, detaljnije je pojašnjena uloga i značenje unutarnje revizije kao jednog od elemenata PIFC-a.

Ministar financija donijet će pravilnik o unutarnjoj reviziji proračunskih korisnika koji propisuje uvjete koje treba ispunjavati unutarnji revizor, standarde i metodologiju rada unutarnje revizije, zajedničke kriterije na temelju kojih proračunski korisnici uređuju unutarnju reviziju te način usklađivanja rada unutarnje revizije proračunskih korisnika.

Voditelj unutarnje revizije u ministarstvima/TDU, uključujući Ministarstvo financija, imenuje celnik ministarstva/TDU kojemu voditelj i odgovara.

Unutarnja revizija obavlja se na način i prema postupcima utvrđenima u Međunarodnim standardima unutarnje revizije Međunarodnog instituta unutarnjih revizora (IIA) i u skladu s najboljom praksom Europske unije.

Međunarodne standarde unutarnje revizije i Eticki kodeks za unutarnje revizore Ministarstvo financija objavit će na svojim službenim internetskim stranicama ([www.mfin.hr](http://www.mfin.hr)).

Unutarnja revizija organizira se i obavlja na temelju pet temeljnih standarda:

- neovisnost (funkcionalna),
- stručnost,
- djelokrug,
- obavljanje (unutarnje revizije),
- odgovornost.

U svome radu unutarnji revizori primjenjuju Eticki kodeks za unutarnje revizore.

Voditelj unutarnje revizije sastavit će i s celnikom ministarstva/TDU usuglasiti strateški plan revizije koji se izrađuje za trogodišnje razdoblje, te godišnji plan revizije koji se temelji na analizi rizika i informacijama u vezi s funkcioniranjem ministarstva/TDU, osobito ali ne isključivo u vezi s financijskim upravljanjem.

Pri obavljanju revizije unutarnji revizor ima potpuni pristup svim neophodnim podacima u vezi s ministarstvom/TDU i odjelom koji se revidira. Unutarnji će revizor:

- razmotriti sustave unutarnje kontrole i njihovu usuglašenost sa zakonima, propisima, politikama i procedurama,
- utvrditi postojanje imovine i njezinu primjerenu zaštitu,
- razmotriti koliko ekonomično, efikasno i djelotvorno ministarstva/TDU koriste resurse, uključujući ljudske resurse,
- razmotriti ostvarenje ciljeva ministarstva/TDU.

Izvješće unutarnje revizije šalje se na uvid revidiranom subjektu, uključujući suglasnost o izmjenama i dopunama nacrtu izvješća, prije nego što se konačno izvješće podnese celniku doticnog ministarstva/TDU. Razmatranjem konačnog izvješća s odgovornom osobom revidiranog subjekta potvrdit će se vremenski raspored za provedbu preporuka. U slučaju nesuglasja revidiranog subjekta i unutarnje revizije, o tome se obavještava celnik ministarstva/TDU.

Kopije svih godišnjih planova i izvješća o obavljenim unutarnjim revizijama s najvažnijim nalazima i preporukama šalju se Središnjoj harmonizacijskoj jedinici.

Središnja harmonizacijska jedinica izradit će konsolidirane godišnje planove i izvješća o unutarnjoj reviziji, koje će ministar financija predstaviti Vladi.

#### ***4.4.1. Postojeće stanje i slabosti***

Svako ministarstvo/TDU dužno je ustrojiti funkciju unutarnje revizije, ako još nije ustrojena. S obzirom na to da još nema certificiranih unutarnjih revizora, nužno je da svako ministarstvo/TDU odredi službenike koji će se educirati za obavljanje ovih poslova.

U skladu sa člankom 138. Zakona o proračunu treba dopuniti Uredbu o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi, jer ne postoji definirano radno mjesto i naziv unutarnji revizor.

### ***4.5. Razvoj Središnje harmonizacijske jedinice***

Središnja harmonizacijska jedinica još nije ustrojena.

#### ***4.5.1. Postojeće stanje i slabosti***

U skladu sa Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave, Uprava za unutarnju reviziju i nadzor Ministarstva financija nositelj je razvoja PIFC-a.

U skladu s najboljom praksom, zahtjevima i preporukama EU te u suradnji sa stručnjacima na projektu CARDS 2002. „Razvoj PIFC-a i unutarnje revizije“ uskladit će se naziv i djelokrug rada Središnje harmonizacijske jedinice za javni sektor Republike Hrvatske.

Uprava razvija metodologiju i standarde te vodi brigu o razvoju procedura i priručnika za

financijsko upravljanje i kontrolu te unutarnju reviziju, revizijskih tragova, predložaka Povelja za unutarnju reviziju, Etickog kodeksa za unutarnje revizore. Uprava također razvija metodologiju za analizu rizika koju trebaju koristiti sve javne institucije. K tomu, daje metodološke smjernice u vezi s pitanjima financijske kontrole i unutarnje revizije, procjenjuje aktivnosti službi za unutarnju reviziju, nadgleda provedbu utvrđenih zahtjeva i analizira funkcije jedinica za unutarnju reviziju, izrađuje godišnji izvještaj kojim se konsolidiraju aktivnosti jedinica unutarnje revizije i dužnosnika nadležnih za FMC u svim ministarstvima/TDU. U novom ustrojstvu ova će se Uprava preimenovati i imati dva odjela:

1. Odjel za metodologiju i koordinaciju unutarnje revizije
2. Odjel za metodologiju i koordinaciju financijskog upravljanja i unutarnje kontrole.

Uprava će pokrivati razvoj oba područja - FMC i unutarnju reviziju, međutim kako će se povećavati potrebna znanja i svijest o koncepciji PIFC, a s obzirom na to da je veliko područje FMC-a vezano uz proračun, razvoj FMC-a mogao bi se dodijeliti i **Državnoj riznici**, budući da je ona središnja točka financijskih tokova.

#### ***4.6. Razvoj adekvatnog sustava sa svrhom poduzimanja radnji protiv nepravilnosti i prijevare***

U skladu s Mišljenjem Europske komisije o Zahtjevu RH za članstvo u Europskoj uniji uspostaviti će se i na odgovarajući način provesti djelotvorni postupci otkrivanja i obrade nepravilnosti i prijevare.

Vlada će u tu svrhu osnovati nacionalni ured ili koordinacijsko tijelo OLAF-a te uspostaviti neophodne metode koordinacije.

## 5. ZAKLJUCAK

Ostvarivanjem ciljeva u skladu s terminskim planom projekta CARDS 2002. „Razvoj PIFC-a i unutarnje revizije“ Ministarstvo financija, u suradnji sa stručnjacima projekta, jačat će svoju institucionalnu sposobnost u ovom području te pružati podršku u implementaciji PIFC-a kod proračunskih korisnika. Usmjerena na razvoj, Središnja harmonizacijska jedinica uključila je najveći broj službenika Ministarstva financija u prvi krug edukacije za unutarnje revizore. Program edukacije i certificiranja unutarnjih revizora trebao bi obuhvatiti najmanje 80 službenika.

Razvoj PIFC-a nastaviti će se kroz projekt CARDS 2004. „Daljnji razvoj PIFC-a i unutarnje revizije“, koji je prihvaćen od Europske komisije, a nositelj je projekta Ministarstvo financija – Središnja harmonizacijska jedinica.

## 6. PREDLOŽENI VREMENSKI OKVIR SLJEDECIH AKTIVNOSTI U RAZVOJU PIFC-a

Opis	Nadležna osoba ili institucija	Rok ili razdoblje rada
<p>Odluke koje treba donijeti u skladu s ovim dokumentom:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>uloga Ureda Vlade RH za unutarnji nadzor</li> <li>stvaranje jasno identificirane i ekipirane Središnje harmonizacijske jedinice za PIFC, uključujući osobu odgovornu za razvoj FMC-a</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vlada RH</li> <li>Ministarstvo financija</li> </ul>	do 30. rujna 2004.
Napomena: Voditelj projekta CARDS 2002. smatra da su ove aktivnosti u vezi sa SHJ u Ministarstvu financija preduvjet za nastavak projekta.		
<p>U svakom ministarstvu/TDU uspostava</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>jedinice za unutarnju reviziju koja izravno odgovara ministru/ celniku TDU</li> <li>adekvatne strukture za FMC</li> </ul> <p>Imenovanje voditelja i odgovarajućeg osoblja</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vlade RH i/ili Ministarstvo financija</li> <li>Svako ministarstvo/TDU</li> </ul>	do 30. rujna 2004.
Potrebno je stvoriti jasnu sliku o djelokrugu PIFC-a uskladiivanjem uloga različitih naziva inspekcija i/ili inspektorata, nadzornih ili kontrolnih tijela	<ul style="list-style-type: none"> <li>VRH – Prijedlog u sljedećoj verziji strateškog dokumenta koji sastavlja SHJ i projekt CARDS na temelju odluka VRH donesenih o prethodno navedenim pitanjima</li> <li>Ministarstva/ TDU - Prilagođeni propisi i ustroj doneseni na mjerodavnim razinama</li> </ul>	<p>do 31. listopada 2004.</p> <p>do 31. prosinca 2004.</p>
Središnja harmonizacijska jedinica, nadležna za koordiniranje uvođenja i razvoja PIFC-a, organizira redovite koordinacijske sastanke s predstavnicima ministarstava/TDU, konzultira se s njima o predloženim propisima i kontinuirano prema potrebi daje savjete i smjernice	MF – Središnja harmonizacijska jedinica	Što prije i kontinuirano
<p>Središnja harmonizacijska jedinica treba pripremiti strategiju izobrazbe za unutarnju reviziju i FMC s naznakom:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>broja zaposlenika koji će proći edukaciju u idućim godinama</li> <li>profila zaposlenika i način zapošljavanja (novo zapošljavanje ili preraspodjela)</li> <li>prijenosa stručnosti (u budućem razdoblju) iz jedinica koje gube svoj kapacitet davanjem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>SHJ - prijedlog o kojem se treba raspraviti u odgovarajućoj radnoj skupini i koji trebaju potvrditi uključena ministarstva/TDU</li> </ul>	do 31. listopada 2004.

buducih revizora <ul style="list-style-type: none"> <li>• samostalnog održivog kapaciteta za izobrazbu nakon dovršetka projekta CARDS 2002</li> </ul>		
Izrada operativnog priručnika za FMC	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ SHJ u suradnji sa 3-4 pilot- ministarstva/TDU, uz smjernice i pomoc od projekta CARDS</li> </ul>	do 31.prosinca 2004.
Središnja harmonizacijska jedinica opisat će ulogu Savjeta za unutarnju reviziju koji će: <ul style="list-style-type: none"> <li>• primati kopije svih nacрта propisa, strateških i godišnjih planova revizije i sastavljenih revizijskih izvješća</li> <li>• savjetovati o problemima koji se mogu pojaviti u vezi s konkretnim revizijama ili jedinicama za reviziju</li> <li>• informirati se o imenovanju ili razrješenju voditelja jedinica za unutarnju reviziju</li> </ul> Savjet za unutarnju reviziju može voditi ministar financija, a članovi mogu biti još dva ministra ili državna tajnika i jedan priznati vanjski stručnjak	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ SHJ, Vlada RH, CARDS 2002.</li> </ul>	do 31. prosinca 2004.
Definiranje struktura (nadležno tijelo ili odbor) i procedura za poduzimanje radnji protiv nepravilnosti	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vlada RH, Ministarstvo financija, na temelju prijedloga SHJ uz pomoc projekta CARDS 2002.</li> </ul>	do 31. prosinca 2004.