

Sustav unutarnjih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske

Jakša Jadreško, Marina

Master's thesis / Diplomski rad

2017

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Pula / Sveučilište Jurja Dobrile u Puli**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:137:676679>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-04-27**



Repository / Repozitorij:

[Digital Repository Juraj Dobrila University of Pula](#)



Sveučilište Jurja Dobrile u Puli
Fakultet ekonomije i turizma
«Dr. Mijo Mirković»

MARINA JAKŠA JADREŠKO

**SUSTAV UNUTARNJIH KONTROLA
U JAVNOM SEKTORU REPUBLIKE HRVATSKE**

Diplomski rad

Pula, 2017.

Sveučilište Jurja Dobrile u Puli
Fakultet ekonomije i turizma
«Dr. Mijo Mirković»

MARINA JAKŠA JADREŠKO

**SUSTAV UNUTARNJIH KONTROLA
U JAVNOM SEKTORU REPUBLIKE HRVATSKE**

Diplomski rad

**JMBAG: 0145026570, izvanredni student
Studijski smjer: Financijski menagement**

**Predmet: Računovodstvo proračunskih i neprofitnih organizacija
Mentor: Prof.dr.sc. Lorena Mošnja Škare**

Pula, lipanj 2017.



IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Ja, dolje potpisani Marina Jakša Jadreško, kandidat za magistra ekonomije/poslovne ekonomije ovime izjavljujem da je ovaj Diplomski rad rezultat isključivo mogega vlastitog rada, da se temelji na mojim istraživanjima te da se oslanja na objavljenu literaturu kao što to pokazuju korištene bilješke i bibliografija. Izjavljujem da niti jedan dio Diplomskog rada nije napisan na nedozvoljen način, odnosno da je prepisan iz kojega necitiranog rada, te da ikoji dio rada krši bilo čija autorska prava. Izjavljujem, također, da nijedan dio rada nije iskorišten za koji drugi rad pri bilo kojoj drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj ili radnoj ustanovi.

Student

Marina Jakša Jadreško

U Puli, 08.06.2017. godine



IZJAVA

o korištenju autorskog djela

Ja, Marina Jakša Jadreško dajem odobrenje Sveučilištu Jurja Dobrile u Puli, kao nositelju prava iskorištavanja, da moj diplomski rad pod nazivom SUSTAV UNUTARNJIH KONTROLA U JAVNOM SEKTORU REPUBLIKE HRVATSKE koristi na način da gore navedeno autorsko djelo, kao cjeloviti tekst trajno objavi u javnoj internetskoj bazi Sveučilišne knjižnice Sveučilišta Jurja Dobrile u Puli te kopira u javnu internetsku bazu završnih radova Nacionalne i sveučilišne knjižnice (stavljanje na raspolaganje javnosti), sve u skladu s Zakonom o autorskom pravu i drugim srodnim pravima i dobrom akademskom praksom, a radi promicanja otvorenoga, slobodnoga pristupa znanstvenim informacijama.

Za korištenje autorskog djela na gore navedeni način ne potražujem naknadu.

U Puli, 08.06.2017. godine

Potpis

SADRŽAJ:

1. UVOD	1
1.1. Predmet rada	1
1.2. Ciljevi rada	2
1.3. Metode istraživanja	2
1.4. Struktura rada	3
2. TEORIJSKO-ZAKONODAVNI OKVIR FUKCIONIRANJA PRORAČUNSKOG RAČUNOVODSTVA	4
3. RAZVOJ SUSTAVA UNUTARNJIH FINACIJSKIH KONTROLA	6
3.1. Finacijsko upravljanje i kontrole (FMC)	7
3.1.1. Plan uspostave i razvoja finacijskog upravljanja i kontrola	12
4. ULOGA DRŽAVNE I UNUTARNJE REVIZIJE U PROVOĐENJU STRATEGIJE RAZVOJA JAVNOG SUSTAVA	19
4.1. Normativni okvir za uspostavu i razvoj unutarnje revizije	22
4.2. Institucionalni okvir za uspostavu i razvoj unutarnje revizije	23
4.2.1. Središnja harmonizacijska jedinica	24
4.2.2. Korisnici proračuna obveznici ustrojavanja unutarnje revizije	26
4.2.3. Vijeće za unutarnje finacijske kontrole u javnom sektoru	28
4.3. Unutarnji revizor	29
4.4. Planiranje i obavljanje unutarnje revizije	30
5. ORGANIZACIJSKI POLOŽAJ JEDINICE ZA UNUTARNJU REVIZIJU I ODJELA ZA FINACIJSKO UPRAVLJANJE I KONTROLE	32
5.1. Procjena kvalitete unutarnje revizije u javnom sektoru	33
5.2. Aktivnosti za daljnji razvoj unutarnje revizije	36
6. IZJAVA I UPITNIK O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI	42
7. NOVI ZAKON O SUSTAVU UNUTARNJIH KONTROLA U JAVNOM SEKTORU	49
8. PULA PARKING D.O.O. I SUSTAV UNUTARNJIH KONTROLA	55
8.1. Grad Pula	55
8.2. Pula parking d.o.o.	56
8.2.1. O djelatnosti i poslovanju Pula parkinga d.o.o.	56
8.2.2. Razvoj Pula parkinga d.o.o.	60
8.2.2.1. Razvoj sustava unutarnjih kontrola unutar Pula parkinga d.o.o.	60
8.2.2.2. Državna revizija u Pula parkingu d.o.o.	68
8.2.3. Budućnost i daljnji razvoj Pula parkinga d.o.o.	73

9. KRITIČKI OSVRT	78
10. ZAKLJUČAK.....	80
LITERATURA	82
POPIS PRILOGA.....	85
POPIS SLIKA I SHEMATSKIH PRIKAZA.....	86
SAŽETAK.....	87
SUMMARY	88

1. UVOD

1. Predmet rada

Vođenje financija svake zemlje vrlo je složen i kompliciran proces koji se temelji na pravovaljanim informacijama koje imaju veliku važnost pri donošenju odluka glede korištenja proračunskih sredstava.

Sustav unutarnjih financijskih kontrola i financijska revizija su područja koja danas imaju vrlo veliku ulogu u djelovanju državnih, ali i drugih institucija. Stoga je ovaj rad namijenjen upravo opisivanju sustava unutarnjih financijskih kontrola, s ciljem stjecanja uvida u njihovu implementaciju u Republici Hrvatskoj i sagledavanje daljnjih razvojnih mogućnosti unapređivanja sustava.

Unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru obuhvaćaju dio pravne stečevine Europske unije koji je kao cjelovit sustav unutarnjih financijskih kontrola uspostavljen radi kontrole, revizije i izvještavanja o korištenju nacionalnih proračunskih sredstava i sredstava Europske unije.¹

Financijsko upravljanje i kontrole čine sveobuhvatan sustav unutarnjih kontrola koji uspostavljaju i za koji su odgovorni čelnici korisnika proračuna, a kojim se, upravljajući rizicima, osigurava da će se u ostvarivanju ciljeva proračunska i druga sredstva koristiti pravilno, etično, ekonomično, i učinkovito. Obuhvaća sve poslovne transakcije, a posebno one koje su vezane uz unutarnje kontrole svih državnih prihoda, rashoda, imovine i obveza.

Priprema Republike Hrvatske za članstvo u Europskoj uniji zahtijevala je mnoge prilagodbe, pa tako i u području proračuna i financijske kontrole. Vezano uz proces pridruživanja Europskoj uniji, Republika Hrvatska, je između ostalog trebala uskladiti postojeće zakonodavstvo s pravnom stečevinom Europske unije, te uspostaviti sustav unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru.

Republika Hrvatska je donijela Strategiju razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, u okviru koje je opisala postojeće stanje na tom području i mjere koje je potrebno poduzeti da se sustav uspostavi i razvije. Također, donesen je i

¹ <http://www.revizija.hr>; Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske; Državni ured za reviziju; Zagreb; Siječanj 2009.

Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, prema kojem navedeni sustav obuhvaća financijsko upravljanje i kontrole te unutarnju reviziju.

Donošenjem Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (NN:br.141/06) u potpunosti je usklađeno hrvatsko zakonodavstvo s pravnom stečevinom Europske unije u dijelu unutarnjeg financijskog nadzora u javnom sektoru. Zakonom o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru naglašena je upravljačka odgovornost čelnika, jer je određeno da je za uspostavu, razvoj i provedbu sustava unutarnjih financijskih kontrola odgovoran čelnik korisnika proračuna.

2. Ciljevi rada

Diplomski rad namijenjen je opisu i razrađivanju Sustava unutarnjih financijskih kontrola, kao i financijske revizije, s ciljem stjecanja uvida u dosege njihove implementacije u Republici Hrvatskoj te utvrđivanje razvojnih potencijala za unapređivanje sustava.

Također obrađena je tema o Sustavu unutarnjih kontrola u gradskom poduzeću Pula parking d.o.o. Pula s ciljem stjecanja uvida u uspješnost implementacije unutarnjih kontrola te utjecaja na poslovanje poduzeća.

3. Metode istraživanja

Cilj rada definira metode koje su upotrijebljene. Istraživanje se provelo koristeći metode internog i eksternog istraživanja, te su još korištene metode analize, deskripcije te deduktivna metoda.

Pregled navedenih sekundarnih podataka vrši se deskriptivnom metodom. Opisivanjem se žele organizirati postojeća znanja i rezultate prethodnih istraživanja i analiza.

Metodom studije slučaja razrađena je tema na primjeru gradskog poduzeća Pula parking d.o.o.

4. Struktura rada

Rad je strukturiran kroz teorijsko-zakonodavni okvir funkcioniranja proračuna u prvom dijelu rada na koji se nadovezuju obilježja računovodstva proračuna i proračunskih korisnika. U nastavku se opisuje Sustav unutarnjih kontrola Republike Hrvatske, kroz kojeg pratimo razvoj sustava od samih početaka. Prema Zakonu o sustavu unutarnjih kontrola navedeni sustav obuhvaća dva osnovna elementa: financijsko upravljanje i kontrole, te unutarnju reviziju. Opisano je planiranje uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola kao i uloga unutarnje revizije u provođenju strategije razvoja javnog sustava. Drugi dio rada opisuje fiskalnu odgovornost korisnika državnog proračuna kroz Izjavu i Upitnik o fiskalnoj odgovornosti. U nastavku istražen je novi Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru i iznesene su značajnije izmjene u odnosu na stari zakon. U posljednjem poglavlju istraživačkog dijela predstavljena je tvrtka Pula parking d.o.o. iz Pule kao trgovačka tvrtka koja je u vlasništvu Grada Pule te dijelom i korisnik proračunskih sredstava. Upravo zbog toga je Pula parking zanimljiva i specifična tvrtka. Tvrtka je 2015.godine započela s implementacijom Sustava unutarnjih kontrola te predala Izjavu o fiskalnoj odgovornosti. Izvršena je analiza uspješnosti Pula parkinga d.o.o. u implementaciji i korištenju Sustava unutarnjih financijskih kontrola.

Na kraju rada dan je zaključak, popis korištene literature, prilozi, popis slika i shematskih prikaza te sažetak na hrvatskom i engleskom jeziku.

2. TEORIJSKO-ZAKONODAVNI OKVIR FUKCIONIRANJA PRORAČUNSKOG RAČUNOVODSTVA

Proračunsko računovodstvo u Republici Hrvatskoj uređeno je Zakonom o proračunu (NN 87/08, NN 136/12 i NN 15/15), Zakonom o izvršavanju državnog proračuna koji se donosi za svaku godinu, Pravilnikom o proračunskom računovodstvu i računskom planu (NN 114/10, NN 31/11 i NN 124/14) i Pravilnikom o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (NN 32/11 i 03/15).

Obveznici primjene navedenih zakonskih propisa su državni proračun , proračun jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te proračunski korisnici državnog proračuna i proračunski korisnici proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Zakon o fiskalnoj odgovornosti (NN 139/10 i NN 19/14) određuje pravila kojima se ograničava državna potrošnja, jača odgovornost za zakonito, namjensko i svrhovito korištenje proračunskih sredstava te jača sustav kontrola i nadzora radi osiguranja fiskalne odgovornosti. Cilj ovog Zakona jest osiguranje i održavanje fiskalne odgovornosti, transparentnosti te srednjoročne i dugoročne održivosti javnih financija.²

Financijsko upravljanje i kontrola podrazumijeva niz aktivnosti koje proračunski korisnik planira poduzeti s ciljem rješavanja uočenih nedostataka u poslovnim procesima temeljem samoprocjene sustava.³

Jačanje financijskog upravljanja započinje donošenjem Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (NN 2006/141.). Uprava za harmonizaciju unutarnje revizije i financijske kontrole pri Ministarstvu financija poduzela je radnje za pokretanje postupaka definiranja poslovnih procesa proračunskih korisnika kako bi se osigurala jednoobraznost u poslovanju, utvrdile odgovornosti u provođenju aktivnosti u poslovnim procesima, te definirali rokovi godišnjeg izvještavanja. Navedeni postupci omogućili su poboljšanje u poslovanju, definiranih vizijom i

² Zakon o fiskalnoj odgovornosti; NN2010/139; Čl.1. i 2.

³ Stepić,D., Knežević M. i Kozina, D.(2012): *Plan uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola*, Financije, pravo i porezi, TEB, Poslovno savjetovanje d.o.o., Zagreb, 3/12, str. 87.

misijom proračunskih korisnika, povećali transparentnost te utjecali na smanjenje troškova i rizika poslovanja.

Strategijom razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru RH za razdoblje od 2009. do 2011. godine utvrđen je cilj daljnjeg razvoja upravljanja proračunskim sredstvima, uspostavljanjem jače transparentnosti sustava unutar proračunskog sustava. Izjavom o fiskalnoj odgovornosti koju popunjava čelnik korisnika državnog proračuna propisuje se utvrđivanje odgovornosti pri zakonitom, namjenskom i svrhovitom trošenju sredstava, te uspostavljanje sustava financijskog upravljanja i kontrola za razdoblje od jedne kalendarske- proračunske godine.

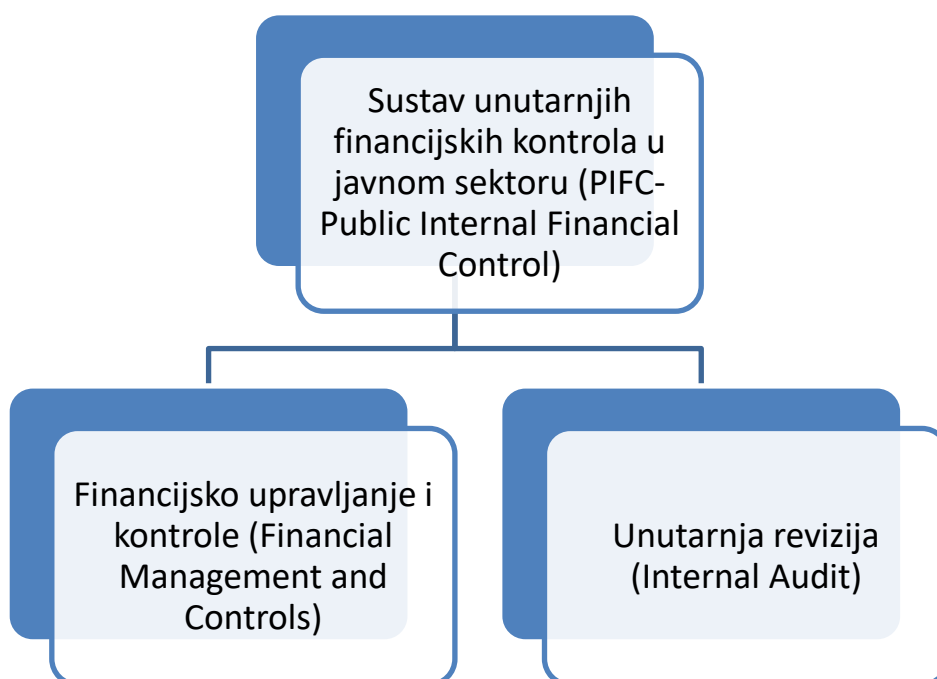
Kasnije, donesena je i nova strategija za razdoblje 2012.-2013. godine. Ključna područja i aktivnosti za razvoj sustava unutarnjih financijskih kontrola bila su: razvoj financijskog upravljanja i kontrola (gdje se nastavilo u smjeru ciljeva utvrđenih u prijašnjoj strategiji), razvoj unutarnje revizije, suradnja Središnje harmonizacijske jedinice s korisnicima proračuna na državnoj i lokalnoj razini koji sustav unutarnjih financijskih kontrola trebaju implementirati u svakodnevno poslovanje te aktivna uključenost Vijeća za unutarnju financijsku kontrolu u javnom sektoru.

Transparentnost poslovanja proračunskih korisnika državnog proračuna u svim područjima poslovnih aktivnosti, praćenje tijeka novca, izvještavanje u sustavu uz postojanje jasnih pravila ponašanja proračunskih korisnika nužna su pretpostavka stvaranja stabilnog i javnog sektora. Javni novac je novac svih stanovnika države i stoga je izuzetno važno znati što je s tim novcem financirano, koji su to programi i aktivnosti na koje je novac utrošen, s kojim ciljem i u konačnosti na koji način. Propisivanje načina trošenja i jasna poruka čelnicima proračunskih korisnika, da je sredstva nužno koristiti u svrhu i namjenu za koju su određena te da nepoštivanje takvog načina poslovanja povlači posljedice, predstavlja temelj uređenog sustava.

3. RAZVOJ SUSTAVA UNUTARNJIH FINANCIJSKIH KONTROLA

Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (N.N. br.141/06.) stupio je na snagu 4.siječnja 2007.godine. Njime je utvrđena metodologija, standardi, odnosi i odgovornosti te nadležnost Ministarstva financija i drugih tijela u provedbi sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru. Uz to, Zakonom je u potpunosti usklađeno hrvatsko zakonodavstvo s pravnom stečevinom Europske unije u dijelu unutarnjeg financijskog nadzora u javnom sektoru. Unutarnja financijska kontrola u javnom sektoru (**Public Internal Financial Control – PIFC**) obuhvaća dio načela *acquis communautaire* (pravna stečevina) koje je uspostavila Europska unija kao cjelovit sustav unutarnjih financijskih kontrola za dobro upravljanje javnim sredstvima.

Shematski prikaz 1. Sustav unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (vlastita izrada prema ec.europa.eu)



Sustav unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru određen je kao cjelokupan sustav financijskih i drugih kontrola koji uspostavljaju čelnici s ciljem uspješnog upravljanja i ostvarenja zadaća korisnika proračuna.⁴

Ovaj sustav sastoji se od dva osnovna elementa, a to su:

1. Financijsko upravljanje i kontrola i
2. Unutarnja revizija.

Za koordinaciju uspostave i razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru nadležna je Uprava za harmonizaciju unutarnje revizije i financijske kontrole u Ministarstvu financija (Središnja harmonizacijska jedinica).

Kao obveznici primjene ovog Zakona određeni su proračunski korisnici i izvanproračunski zavodi odnosno fondovi.

3.1. Financijsko upravljanje i kontrole (FMC)

Financijsko upravljanje i kontrole sveobuhvatan je sustav unutarnjih kontrola koji uspostavljaju i za koji su odgovorni čelnici korisnika proračuna, a kojima se, upravljajući rizicima, osigurava razumna sigurnost da će se u ostvarivanju ciljeva proračunska i druga sredstva koristiti pravilno, etično, ekonomično, djelotvorno i učinkovito. Taj sustav obuhvaća sve poslovne transakcije, a posebice one koje su vezane uz prihode/primitke, rashode/izdatke, natječajne procedure i ugovaranje, povrate pogrešno uplaćenih iznosa, imovinu i obveze. Sustav provode čelnici i zaposlenici korisnika proračuna.⁵

Obveznici ustrojavanja ovog sustava su svi korisnici proračuna neovisno o veličini i broju zaposlenih.

Sustav financijskog upravljanja i kontrole provodi se u svim ustrojstvenim jedinicama i na svim razinama korisnika proračuna, a obuhvaća sva sredstva korisnika proračuna, uključujući sredstva Europske unije.

⁴ Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru; NN 141/2006; Čl.3.

⁵ Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru; NN 141/2006; Čl.5.

Sastavnice financijskog upravljanja i kontrole utvrđene su u skladu s INTOSAI smjernicama za standarde unutarnje kontrole za javni sektor, koje je izradio Odbor za standarde unutarnje kontrole Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija, a koje predstavljaju pravnu stečevinu u području financijskog nadzora.

U skladu s čl.9 Zakona, financijsko upravljanje i kontrole provode se putem pet međusobno povezanih sastavnica (komponenata), a to su:

- a) Kontrolno okruženje – temelj je svih komponenti, a osigurava uvjete za učinkovito djelovanje kontrola
- b) Upravljanje rizicima – proces utvrđivanja, procjenjivanja i praćenje rizika, te poduzimanje potrebnih radnji u svrhu smanjenja rizika
- c) Kontrolne aktivnosti – temelje se na pisanim pravilima i načelima, postupcima i drugim mjerama koje se uspostavljaju radi ostvarenja ciljeva korisnika
- d) Informacije i komunikacije – izvješća informacijskih sustava kao i duga izvješća sadrže poslovne informacije koje omogućuju upravljanje i kontrolu poslovanja
- e) Praćenje i procjena sustava – koje se provodi stalnim praćenjem, samoprocjenom i unutarnjom revizijom.

Predložene sastavnice predstavljaju samo okvir za uspostavu ovog sustava. Način i posebnosti njegove uspostave i razvoja kao i potrebne mjere određuju čelnik i voditelj za financijsko upravljanje i kontrole.

Shematski prikaz 2. Komponente sustava unutarnjih kontrola (vlastita izrada prema Zakonu o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru)



Organizacijska uspostava sustava FMC obuhvaća:

- imenovanje osoba koje će biti zadužene za provođenje pojedinih poslova kako bi se taj sustav uspostavio
- ustrojavanje jedinice za financijsko upravljanje i kontrole

Prema odredbi čl.7. Zakona , čelnik korisnika proračuna odgovoran je za:

- ustopu prikladnog, učinkovitog i djelotvornog sustava financijskog upravljanja i kontrola,
- izradu i provedbu strateških i drugih planova kao i programa za ostvarivanje općih i posebnih ciljeva korisnika proračuna,
- zakonito, svrhovito, učinkovito, ekonomično i djelotvorno raspolaganje proračunskim i drugim sredstvima,
- određivanje i ostvarivanje ciljeva organizacije, upravljanje rizicima i uvođenje odgovarajućih i učinkovitih unutarnjih kontrola u skladu s odredbama ovog Zakona i međunarodnim standardima unutarnje kontrole,

- e) uspostavu linija izvješćivanja u skladu s prenesenim ovlastima i odgovornostima,
- f) kompetentnost svih zaposlenika za obavljanje zadaća u skladu s financijskim upravljanjem i kontrolama.

Čelnik korisnika proračuna može prenijeti na temelju akata o unutarnjem ustrojstvu i načinu rada ovlasti na druge osobe. Prenošanjem ovlasti, prenosi se i odgovornost, ali prenošenje ovlasti i odgovornosti ne isključuje odgovornost čelnika.

Za uspostavu, provedbu i razvoj financijskog upravljanja i kontrola, osim čelnika, zaduženi su:

- Voditelj za financijsko upravljanje i kontrole
- Koordinator za financijsko upravljanje i kontrole.

Čelnik imenuje voditelja u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu Zakona (čl.38.Zakona). Uzimajući u obzir potrebe i posebnosti u poslovanju korisnika, čelnik može imenovati koordinatora za financijsko upravljanje i kontrole. Znači da svaki čelnik treba imenovati voditelja za financijsko upravljanje i kontrole, dok će o potrebi imenovanja koordinatora odlučiti uvažavajući potrebe i specifičnosti korisnika.

Voditelj za financijsko upravljanje i kontrole odgovoran je za uspostavu, provedbu i razvoj financijskog upravljanja i kontrole kod korisnika proračuna. Voditelj za financijsko upravljanje i kontrole je obavezan, uz suglasnost čelnika korisnika proračuna, izraditi plan uspostave financijskog upravljanja i kontrola u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona, te metodologiju za provođenje plana.

S obzirom na to da sustav financijskog upravljanja i kontrola obuhvaća sve poslovne procese korisnika proračuna, za voditelja za financijsko upravljanje i kontrole trebalo bi odrediti osobu koja ima znanja o ciljevima i zadaćama, kao i poslovanju i zaposlenicima korisnika.

Voditelj za financijsko upravljanje i kontrole treba imati i dostatne ovlasti za djelovanje u ime korisnika proračuna kako bi se osigurala uspješna provedba ovog sustava.

Voditelj za sustav financijskog upravljanja i kontrola mogao bi biti:

- u ministarstvu – državni tajnik, tajnik, pomoćnik ministra
- u državnim upravnim organizacijama – zamjenik ili pomoćnik ravnatelja
- u županiji ili gradu – pročelnik upravnog odjela za financije
- u gradu – pročelnik gradskog odjela za financije.

Voditelj treba sastaviti plan uspostave financijskog upravljanja i kontrola kojim će se predvidjeti aktivnosti vezane uz uspostavu ovog sustava i rokove u kojima će se one provesti.

Čelnik korisnika proračuna, uvažavajući potrebe i posebnosti u poslovanju korisnika, može imenovati koordinatora za financijsko upravljanje i kontrole. Koordinator za financijsko upravljanje i kontrole operativno provodi i koordinira uspostavu i razvoj financijskog upravljanja i kontrole kod korisnika proračuna te se može smatrati „produženom rukom“ voditelja za financijsko upravljanje i kontrole.

Koordinator je odgovoran za koordinaciju aktivnosti vezanih uz uspostavu unutarnjih kontrola. On će djelovati u skladu s uputama voditelja za financijsko upravljanje i kontrole uz punu angažiranost kroz obavljanje svojih operativnih dužnosti.

Oni korisnici proračuna kod kojih način poslovanja i financiranja zahtjeva obavljanje većeg broja naknadnih kontrola, odnosno koji trebaju više osoba koje obavljaju naknadnu kontrolu, trebali bi organizirati poseban odjel za financijsko upravljanje i kontrole. Primjer za takvu organizaciju su ministarstva koja transferiraju sredstva državnog proračuna proračunskim korisnicima. Odjel za financijsko upravljanje i kontrole može se organizirati unutar tajništva, uprave za ekonomsko-financijske poslove i sl.⁶

⁶ Parać, G., (2007): Plan uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola, stručni članak RRIF 7/07 (str. 21.-34.)

3.1.1. Plan uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola

Prema odredbi čl.8. Zakona voditelj za financijsko upravljanje i kontrole bio je obvezan, uz suglasnost čelnika korisnika proračuna ili čelnik ako voditelj nije imenovan, sastaviti Plan uspostave financijskog upravljanja i kontrola, i to u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona.

Plan je trebao sadržavati pregled aktivnosti potrebnih za provedbu sustava financijskog upravljanja i kontrola, rokove u kojima se aktivnosti trebaju provesti i odgovorne osobe za provođenje pojedinih aktivnosti. Sustav financijskog upravljanja i kontrola ne može se uspostaviti za nekoliko mjeseci. To je proces kojemu za razvoj treba minimalno dvije godine, te i aktivnosti treba planirati unutar toga roka.

Rok uspostave sustava financijskog upravljanja i kontrola nije propisan Zakonom, ali treba istaknuti da se od korisnika proračuna na državnoj razini očekivala uspostava tog sustava u roku od dvije godine, odnosno do kraja 2008. Proračun i korisnici proračuna na lokalnoj razini trebali su proći izobrazbu vezanu za uspostavu i razvoj tog sustava. Zbog navedenoga oni su mogli planirati uspostavu sustava do 2010. odnosno, među aktivnostima potrebnim za uspostavu mogu navesti i pohađanje izobrazbe. Ako nije imenovan voditelj za financijsko upravljanje i kontrole, Plan uspostave treba donijeti čelnik.

U prvom dijelu plana navedena je zakonska obveza uspostave i razvoja sustava financijskog upravljanja i kontrola i svrha njegovog uvođenja. Obveza uspostave i razvoja ovog sustava propisana je Zakonom o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, a njegova svrha propisana je odredbom čl.6.Zakona.

U drugom dijelu Plana opisalo se ondašnje stanje, odnosno sastavljen je pregled dotad poduzetih radnji za uspostavu razvoja tog sustava s pregledom propisa koji uređuju poslovne procese specifične za korisnika proračuna. Na temelju postojećeg stanja utvrđene su mjere koje je bilo potrebno poduzeti kako bi se uspostavio i razvio sustav financijskog upravljanja i kontrola, odnosno koje je aktivnosti potrebno

planirati. Kako bi se uspostavio sustav financijskog upravljanja i kontrola potrebno je bilo poduzeti sljedeće aktivnosti⁷:

- Imenovati voditelja za financijsko upravljanje i kontrola
- Imenovati osobu zaduženu za nepravilnosti
- Odlučiti o potrebi imenovanja koordinatora za financijsko upravljanje i kontrole
- Osnovati radnu grupu za financijsko upravljanje i kontrole
- Donijeti Plan uspostave financijskog upravljanja i kontrola
- Sastaviti izjavu o misiji, viziji i ključnim poslovnim ciljevima korisnika proračuna
- Procijeniti komponente financijskog upravljanja i kontrola
- Propisati glavne poslovne procese (pod procese) i identificirati aktivnosti u njima
- Sastaviti opis poslova (izraditi revizijske tragove)
- Sastaviti knjigu (mapu) procesa
- Utvrditi rizike, procijeniti rizike i rangirati ih, te odlučiti o odgovoru na rizike, odnosno uspostavi kontrola (upravljanje rizicima)
- Sastaviti pregled uspostavljenih kontrola
- Analizirati postojeće i potrebne kontrole, te odlučiti o potrebnim prethodnim i naknadnim kontrolama
- Donijeti Akcijski plan za otklanjanje slabosti unutarnjih kontrola
- Pratiti ostvarenje plana
- Sastaviti godišnje izvješće o uspostavi sustava financijskog upravljanja i kontrola.

Izjava o viziji pokazuje dugoročan smjer i opisuje što korisnik želi ostvariti u razdoblju od 10 do 20 godina, odnosno što korisnik proračuna želi postići.

Državni ured za reviziju je odredio svoju viziju i misiju u Strateškom planu razvoja za razdoblje od 2003. do 2007. Na sljedeći način: „Vizija Državnog ureda za reviziju je

⁷ Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika (2007): *Plan uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola*, 'Riznica' br. 7./2007. , str.3.

doprinijela povećanju općeg i zajedničkog dobra provjerom zakonitosti, učinkovitosti, ekonomičnosti i djelotvornosti gospodarenja javnom imovinom.“⁸

Misija je glavni razlog postojanja i djelovanja korisnika proračuna, a sastoji se od područja djelovanja, vrijednosti i ciljeva koji se žele ostvariti. Ona odgovara na pitanja “tko smo“, „što radimo“, „zašto postojimo“, „kome služimo“. Izjava o misiji razrađuje izjavu o viziji i propisuje joj svrhu. Ona nema vremenski okvir, pa postoji onoliko dugo koliko postoji organizacija. Misija jedne organizacije iz javnog sektora obično se temelji na pružanju najboljih usluga javnosti učinkovitim, djelotvornim i ekonomičnim upravljanjem javnim sredstvima.

Državni ured za reviziju je odredio svoju misiju kako slijedi: “Misija je provedba revizija, povećanje učinkovitosti pravnih osoba određenih Zakonom o državnoj reviziji, poboljšanje informiranosti Hrvatskog sabora, Vlade i građana o načinu upravljanja sredstvima kojima upravljaju subjekti revidiranja.”⁹

Ono što je određeno misijom konkretizira se u ciljevima kako bi se ostvario razlog i svrha postojanja korisnika. Određivanje ciljeva znači izbor budućeg stanja, te racionalno korištenje raspoloživih sredstava. Postavljanje i određivanje ciljeva jedan je od najvažnijih zadataka jer o kvalitetno određenim ciljevima ovisi uspješnost ostvarenja svih drugih zadataka. Ciljevi se mogu podijeliti na različite načine, a jedna podjela može biti na organizacijske (strateške) i operativne.

Strateški (organizacijski) ciljevi proizlaze iz misije i nastaju tijekom procesa strateškog planiranja. Oni su višegodišnji i definiraju očekivane rezultate korisnika kao cjeline. Strateški ciljevi utvrđuju se na razini korisnika proračuna (ministarstva, županije, grada, općine ili drugog korisnika). Takvi su ciljevi dalekosežne, opsežne izjave kojima se definiraju željeni rezultati organizacije, odnosno korisnika proračuna u cjelini. Oni su početna točka za utvrđivanje specifičnih i detaljnih ciljeva nižih ustrojstvenih jedinica organizacije odnosno uprava, odjela, odsjeka.

Operativni ciljevi se utvrđuju na temelju strateških ciljeva. Oni su užeg opsega, kratkoročni, specifični su i određuju željene ili očekivane rezultate nižih ustrojstvenih jedinica. Oni bi trebali biti hijerarhijski strukturirani tako da ostvarenje operativnih

⁸ <http://www.revizija.hr/hr/o-nama>

⁹ <http://www.revizija.hr/hr/o-nama>

ciljeva svake niže ustrojstvene jedinice pomaže sljedećoj višoj razini ostvariti njezine operativne ciljeve, odnosno čelnicima ostvariti strateške(organizacijske) ciljeve.

Korisnik treba sam procijeniti prikladnost i učinkovitost sustava unutarnjih kontrola, odnosno financijskog upravljanja i kontrola. Procjenom treba obuhvatiti pet komponenata u okviru kojih se sustav financijskog upravljanja i kontrola uspostavlja, a što je odgovornost čelnika.

Pet komponenata uspostavljanja financijskog upravljanja i kontrola su: kontrolno okruženje, upravljanje rizicima, kontrolne aktivnosti, informacije i komunikacije, te praćenje i procjena.

Procjena komponenata je polazno stajalište prije uvođenja sustava financijskog upravljanja i kontrola, te stvara dobru osnovu za primjenu tog sustava. Dobro uspostavljen sustav će omogućiti pouzdanost i cjelovitost informacija, osobito financijskih informacija, suglasnost s politikama, planovima, procedurama, zakonima i propisima, djelotvornu zaštitu imovine i ekonomičnu, efikasnu i učinkovitu uporabu raspoloživih ljudskih, materijalnih i proračunskih resursa.

Poslovni procesi se uspostavljaju ovisno o misiji i ciljevima korisnika. Kako bi se ostvarila misija, potrebno je odrediti ciljeve korisnika, a da bi se ostvarili ciljevi, uspostavljaju se poslovni procesi . Ciljevi procesa trebaju pridonositi ostvarenju strateških ciljeva i misije korisnika. Oni trebaju biti jasni i lako razumljivi zaposlenicima koji poduzimaju radnje za njihovo ostvarenje i koji su odgovorni za njihovo postizanje.

Cilj procesa javne nabave može se odrediti kao ekonomično i pravodobno zadovoljenje stvarnih potreba u skladu sa zakonima i pod zakonskim propisima uz efikasno korištenje raspoloživih proračunskih sredstava. Cilj procesa zapošljavanja je pravodobno zapošljavanje zaposlenika koji posjeduju znanja i vještine potrebne za uspješno obavljanje poslova određenog radnog mjesta.

Popis procesa je pregled poslovnih procesa koji se odvijaju u korisniku proračuna, pregled postupaka kojima se određuje način odvijanja pojedinog poslovnog procesa, kao i popratne dokumentacije koja se tijekom njihova provođenja koriste.

Pri sastavljanju popisa poslovnih procesa krenulo se od Uredbe o unutarnjem ustrojstvu ili drugog akta koji propisuje ustrojstvo korisnika proračuna te utvrdilo glavne poslovne procese za pojedini odjel, odnosno one poslovne procese zbog kojih je pojedini odjel ustrojen. Na razini jednog odjela, odnosno druge ustrojstvene jedinice trebalo bi biti nekoliko poslovnih procesa.

Svi poslovni procesi korisnika, odnosno način njihova provođenja trebaju biti prikazani u pisanom obliku. U opisu poslovnog procesa navele su se i kontrole koje se provode odvijanjem poslovnog procesa, kao i osobe koje provode pojedinu kontrolnu aktivnost.

Uz navedeno, opisom odnosno dokumentiranjem poslovnih procesa trebalo se omogućiti zaposlenicima da točno znaju svoja ovlaštenja i odgovornosti. Na taj se način trebalo standardizirati ponašanje zaposlenika. Ako zaposlenici primjenjuju propisane postupke, obavljat će aktivnosti na jednak način i u približno jednakom vremenu.

Kao rezultat popisa i opisa poslovnih procesa potrebno je bilo sastaviti knjigu (mapu) procesa. Mapiranje svih poslovnih procesa u organizaciji rezultira davanjem cjelovite slike o načinu na koji korisnik proračuna ostvaruje svoje poslovne ciljeve. Dakle, izrada knjige (mape) procesa osigurava jedinstvenost provođenja poslovnih procesa, utvrđivanja aktivnosti koje se provode, odgovornost za provođenje aktivnosti i rokova u kojem se trebaju provesti te pregled kontrola koje su utvrđene u pojedinom procesu, a koje osiguravaju ostvarenje ciljeva poslovnog procesa.

Upravljanje rizicima cjelokupan je proces utvrđivanja, procjenjivanja i praćenja rizika, uzimajući u obzir ciljeve korisnika proračuna, te poduzimanja potrebnih radnji, posebice kroz promjenu sustava financijskog upravljanja i kontrola, a u svrhu smanjenja rizika. Procjenom rizika obuhvaćeno je određivanje ciljeva poslovanja, mogućih rizika koji utječu na ostvarenje ciljeva, njihovu ocjenu u odnosu na vjerojatnost nastanka i značajnost posljedice, te uspostavu prikladnih mjera za upravljanje rizicima. Odredbom čl.5. Zakona, rizik je određen kao mogućnost nastanka događaja koji mogu nepovoljno utjecati na ostvarenje ciljeva.

Procjena rizika uključuje:

- Utvrđivanje rizika (vezano za ciljeve) – procjena rizika trebala bi obuhvatiti sve rizike koji bi se mogli dogoditi, uključujući rizik od prijevare i korupcije
- Vrednovanje rizika – utvrđene rizike treba procijeniti uzimajući u obzir vjerojatnost njihova nastanka i značajnost posljedice kako bi se postavili prioriteta i pružile informacije za donošenje odluka o rizicima na koje se treba usmjeriti (primjerice oni rizici s velikim učincima i visokom vjerojatnošću)
- Rangiranje rizika i utvrđivanje razine rizika kojem se je korisnik spreman izložiti prije nego što prosudi da je potrebno poduzeti aktivnost, odnosno količina rizika koju korisnik želi prihvatiti u ostvarenju svoje misije. Rezultat opisanih aktivnosti je izrada registra rizika korisnika, nakon čega je potrebno razmotriti odgovarajuće odgovore na rizike
- Odgovor na rizik – odgovori na rizik mogu se podijeliti u četiri kategorije te se rizik može: transferirati, tolerirati, tretirati i okončati.¹⁰

Svrha tretiranja rizika (postupanje s rizikom) nije nužno uklanjanje rizika, već njegovo smanjenje ili ublažavanje. Postupci tretiranja rizika nazivaju se aktivnosti unutarnje kontrole. Procjena rizika treba imati ključnu ulogu u izboru odgovarajućih kontrolnih aktivnosti. Potrebno je naglasiti da nije moguće otkloniti sve rizike i da unutarnja kontrola može samo pružiti razumnu sigurnost vezanu za ostvarivanje ciljeva korisnika.

Nakon sastavljanja registra rizika i odluke o uvođenju kontrolnih aktivnosti kao odgovora na rizike, potrebno je bilo razmotriti odgovaraju li uspostavljene kontrole potrebnima. Ako postoje neka područja u kojima kontrole ne daju razumnu sigurnost da će se ciljevi ostvariti, potrebno je bilo poduzeti korektivne radnje, odnosno uvesti potrebne kontrolne aktivnosti (kao prethodne ili naknadne kontrole).

Nakon odluke o uvođenju dodatnih kontrolnih aktivnosti potrebno je bilo donijeti plan uspostave dodatnih kontrola kojima će se predvidjeti radnje koje treba poduzeti kako bi se uspostavile potrebne kontrole odnosno uklonile kontrole koje su eventualno

¹⁰ Barać, G. (2007): *Plan uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola*, stručni članak RIF 7/2007.; str. 21.-34.

nepotrebne. Plan je trebao sadržavati: pregled kontrola koje će se uvesti, odgovorne osobe za uspostavu potrebnih kontrola, kao i rok u kojem će se provesti.¹¹

Od kontrolnih aktivnosti tražilo se da budu odgovarajuće, funkcioniraju dosljedno prema planu čitavo vrijeme i budu troškovno učinkovite, sveobuhvatne, razumne i povezane s općim ciljevima proračunskog korisnika. Kontrolne aktivnosti provode se u čitavoj organizaciji, na svim razinama i u svim funkcijama korisnika.

Čelnik korisnika proračuna trebao je izvjestiti Središnju harmonizacijsku jedinicu, odnosno Upravu za harmonizaciju unutarnje revizije i financijske kontrole Ministarstva financija, o funkcioniranju, djelotvornosti i učinkovitosti financijskog upravljanja i kontrola.

Voditelj za financijsko upravljanje i kontrole bio je obavezan pripremiti godišnje izvješće o aktivnostima vezanim za uspostavu i razvoj sustava financijskog upravljanja i kontrola te ga nakon odobrenja čelnika dostaviti Središnjoj harmonizacijskoj jedinici do 31.siječnja tekuće godine za prethodnu godinu. Navedena obveza ne odnosi se na korisnike proračuna koji su izravno odgovorni Hrvatskom saboru (kao Državni ured za reviziju, tijela sudske vlasti, tajne službe i dr.). Naputkom za izradu godišnjeg izvješća o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru koji je donio ministar financija, osigurana je jedinstvena metodologija izrade godišnjeg izvješća o uspostavi i funkcioniranju sustava unutarnjih financijskih kontrola korisnika proračuna.

Korisnici proračuna više nisu u obvezi izrađivati Godišnje izvješće o sustavu financijskog upravljanja kontrola (obrazac GI-FUIK) niti donositi Plan uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola.

Sukladno čl. 20. Zakona o sustavu unutarnjih kontrola (Nar. nov., 78/15.) odgovorna osoba institucije o funkcioniranju sustava unutarnjih kontrola izvješćuje na godišnjoj razini sukladno propisima kojima se uređuje davanje Izjave o fiskalnoj odgovornosti.

¹¹ Barać, G. (2007): *Plan uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola*, stručni članak RIF 7/2007.; str. 21.-34.

4. ULOGA DRŽAVNE I UNUTARNJE REVIZIJE U PROVOĐENJU STRATEGIJE RAZVOJA JAVNOG SUSTAVA

Razvojni zahtjevi koji su postavljeni pred javni sektor a koji se odnose na usklađenje društvenih, gospodarskih i ekoloških ciljeva te strateški okvir koji je izrađen kao smjernica ili putokaz za ostvarivanje razvojnih ciljeva, daju državnoj i unutarnjoj reviziji posebnu ulogu u obavljanju revizije uspješnosti primjene instrumenata i planiranih aktivnosti predviđenih za postizanje ciljeva u okviru strateškog područja i temeljnog strateškog cilja.

Praksa razvijenih zemalja svijeta pokazuje da vrhunske revizijske institucije mogu imati ključnu ulogu u praćenju provedbe nacionalnih strategija i ostvarenog napretka. U tom smislu je i INTOSAI Radna skupina za reviziju zaštite okoliša izradila dokument koji služi državnim i unutarnjim revizorima kao vodič kroz sve ono što je moguće i potrebno učiniti za obavljanje revizije u području održivog razvoja.¹²

S obzirom da se održivi razvoj provodi na temelju nacionalnih strategija i da predstavlja jedno od strateških područja razvoja unutar cjelovite nacionalne strategije razvoja, državna i unutarnja revizija mogu navedene smjernice koristiti i prilagoditi svojim potrebama za obavljanje revizije razvoja bilo kojeg strateškog područja.

Strateški okvir, odnosno sektorske i druge strategije razvoja, značajne su za državnu i internu reviziju jer su one bitne državnim tijelima i institucijama u kojima se obavlja revizija. Uloge koje imaju državne revizije u svijetu ne dopuštaju im određivanje politike nego samo reviziju njihove provedbe, a mogućnost izbora i obavljanje korisnih revizija ovisi o donesenim strategijama i naporima da se one provedu u bilo kojem strateškom području.

Neke vrhovne državne institucije u svijetu imaju specifične ovlasti, drugima su ovlasti ograničene na financijske revizije ili revizije usklađenosti, a neke obavljaju revizije učinkovitosti ili sveobuhvatnu reviziju. Neke zemlje obavljaju samo naknadnu reviziju, dok se od drugih zahtijeva ili imaju ovlasti za obavljanje prethodne revizije. Neke

¹² INTOSAI Working Group on Environmental Auditing, Sustainable Development (2004): *The Role of Supreme Audit Institutions*, Listopad 2004., XVIII INCOSAI, Budimpešta, Mađarska

obavljaju reviziju samo na državnoj razini, dok druge obuhvaćaju i regionalne i lokalne vlade te poduzeća u državnom vlasništvu.¹³

Državni ured za reviziju u Republici Hrvatskoj obavlja financijsku reviziju i reviziju učinkovitosti. U pravilu se radi o naknadnim revizijama koje se provode kako na državnoj tako i na regionalnoj odnosno lokalnoj razini, a financijske revizije sadrže i elemente učinkovitosti.

Zbog širokog opsega razvoja predviđenog strateškim dokumentima u Republici Hrvatskoj, Državni ured za reviziju i unutarnja revizija imaju velike mogućnosti i široki opseg djelovanja u okviru revizije različitih subjekata i strateških područja razvoja.

❖ Nadležnost državne revizije

Nadležnost državne revizije za obavljanje poslova državne revizije u Republici Hrvatskoj, propisana je Zakonom o državnoj reviziji, a odnosi se na¹⁴:

- ispitivanje dokumenata, isprava, izvješća sustava unutarnje kontrole i unutarnje revizije, računovodstvenih i financijskih postupaka te drugih evidencija radi utvrđivanja objektivnosti i istinitosti financijskih izvještaja, financijskog položaja i rezultata financijskih aktivnosti
- ispitivanje financijskih transakcija koje predstavljaju državne prihode i rashode u smislu zakonskog korištenja sredstava
- davanje ocjene o djelotvornosti i ekonomičnosti obavljanja djelatnosti, te ocjene o učinkovitosti ostvarenja ciljeva i programa.

U skladu s navedenim, Državni ured za reviziju obavlja financijske revizije i revizije učinkovitosti, a revizijom može obuhvatiti financijske izvještaje i poslovanje te programe i projekte ili neko drugo područje prema Zakonu o državnoj reviziji i godišnjem programu i planu rada.

Koliko je uspješan u ostvarenju svoje misije, Državni ured za reviziju ocjenjuje pomoću financijskih pokazatelja koji pokazuju uštede ili smanjenje troškova, te druge koristi koje ostvaruju subjekti kao izravan rezultat preporuka danih u postupku revizije. Navedeni pokazatelji predstavljaju financijske učinke revizije. Međutim,

¹³ Krasić, Š. i Rogošić, N. (2008) : *Uloga državne i unutarnje revizije u provođenju strategije razvoja javnog sektora*. U: Interna revizija i kontrola, XI savjetovanje, Poreč, 09., 10. i 11. listopada 2008. Zagreb: HZRFD

¹⁴ Zakon o državnoj reviziji NN 49/2003

učinci Ureda ne odražavaju samo pokazatelji koji se mogu relativno jednostavno izraziti u vrijednosnim pokazateljima nego i kao kvalitativni učinci koji se mogu vrijednosno izraziti. Tako Državni ured za reviziju daje Hrvatskom saboru i javnosti informacije o tome kako je potrošen javni novac i kako se upravlja javnom imovinom. Također pomaže revidiranim subjektima pri unapređenju standarda upravljanja, povećanju pravilnosti i učinkovitosti poslovanja, smanjenju broja nepravilnosti te poboljšanje kvalitete javnih usluga.

❖ Nadležnost unutarnje revizije

Sustav unutarnjih financijskih kontrola koji obuhvaća financijsko upravljanje i kontrole te unutarnju reviziju u javnom sektoru Republike Hrvatske uređen je Zakonom o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru. Zakonom je određena metodologija, standardi, odgovornosti i nadležnost Ministarstva financija i drugih tijela u provedbi sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, a odredbe navedenog Zakona odnose se na sve korisnike proračuna na državnoj i lokalnoj razini, kao i na izvanproračunske zavode odnosno fondove.¹⁵

Prema navedenom Zakonu, unutarnja revizija pruža podršku korisniku proračuna unutar kojega je ustrojena, u ostvarivanju ciljeva poslovanja:

- 1) izradom strateških i godišnjih planova unutarnje revizije temeljenih na objektivnoj procjeni rizika, te obavljanjem pojedinačnih unutarnjih revizija u skladu s usvojenim planovima
- 2) procjenom prikladnosti i djelotvornosti sustava financijskog upravljanja i kontrola u odnosu na:
 - a) utvrđivanje, procjenu i upravljanje rizicima
 - b) usuglašenost sa zakonima i drugim propisima
 - c) pouzdanost i sveobuhvatnost financijskih i drugih informacija
 - d) učinkovitost, djelotvornost i ekonomičnost poslovanja
 - e) zaštitu imovine i informacija
 - f) obavljanje zadaća i ostvarivanje ciljeva, te
- 3) davanjem preporuka za poboljšanje poslovanja.

¹⁵ Republika Hrvatska - Ministarstvo financija (2008): *Objedinjeno godišnje izvješće o unutarnjoj financijskoj kontroli u javnom sektoru Republike Hrvatske za 2007. godinu*, Zagreb, svibanj 2008. Str.8.

U skladu s navedenim, unutarnja revizija obavlja reviziju usklađenosti, uspješnosti (učinkovitosti) poslovanja, financijsku reviziju i reviziju IT sustava.

4.1. Normativni okvir za uspostavu i razvoj unutarnje revizije

Zakonom o proračunu (NN 96/03) iz 2003.godine prvi put se definira unutarnja revizija te propisuje obaveza ustrojavanja za korisnike državnog proračuna i korisnike proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Sljedećih nekoliko godina, sve do konca 2006.godine, donesen je niz akata koji reguliraju područje unutarnje revizije. Međutim, u prosincu 2006.godine je donesen Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (N.N.br.141/06.) kojim se detaljno uređuju obje komponente sustava, odnosno financijsko upravljanje i kontrola te unutarnja revizija.

Donošenjem Zakona o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (N.N.br.141/06.) u potpunosti je usklađeno hrvatsko zakonodavstvo s pravnom stečevinom Europske unije. Zakonom o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru u dijelu koji se odnosi na unutarnju reviziju uređeno je sljedeće:

- uloga i svrha unutarnje revizije
- uspostavljanje unutarnje revizije kod korisnika proračuna
- uvjeti koje treba ispunjavati unutarnji revizor
- neovisnost jedinice za unutarnju reviziju i neovisnost jedinice za unutarnjih revizora
- standardi i metodologija rada unutarnje revizije
- obveze voditelja jedinice za unutarnju reviziju
- unutarnja revizija programa i projekata koje financira Europska unija
- suradnja s drugim tijelima.

U novom Zakonu o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru također su navedene iste smjernice za unutarnju reviziju kao i u prethodnom.

Korisnici proračuna u skladu s odredbom čl. 24 Zakona, unutarnju reviziju mogu uspostaviti na jedan od sljedećih načina:

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

Ministar financija pravilnikom propisuje kriterije za uspostavljanje unutarnje revizije kod korisnika proračuna, ovisno o broju zaposlenih i financijskim sredstvima kojima raspolažu. 25.travnja 2016.godine donesen je najnoviji Pravilnik o unutarnjoj reviziji u javnom sektoru kojim se propisuju kriteriji za uspostavu unutarnje revizije u javnom sektoru, uvjeti za načine uspostave unutarnje revizije, obveze i odgovornosti u vezi s obavljanjem poslova unutarnje revizije i rezultatima obavljenih revizija te suradnja unutarnjih revizora.¹⁶

Uz Zakon o sustavu unutarnjih kontrola te Pravilnik o unutarnjoj reviziji korisnika proračuna, od ostale regulative vezane uz područje unutarnje revizije, potrebno je istaknuti Kodeks strukovne etike unutarnjih revizora u javnom sektoru Republike Hrvatske (NN 42/16), Povelju unutarnjih revizora te Priručnik za unutarnje revizore, kao i niz Smjernica koje se izrađuju sukladno potrebama unutarnjih revizora javnog sektora radi detaljnijeg usmjeravanja i učinkovitog obavljanja poslova unutarnje revizije određenih područja.

4.2. Institucionalni okvir za uspostavu i razvoj unutarnje revizije

Za razliku od financijskog upravljanja i kontrola koje predstavljaju prilagodbu postojećih sustava financijskog upravljanja i kontrola zahtjevima koncepta unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru, unutarnja revizija predstavlja uvođenje nove profesije u javni sektor. Inicijalno, temeljnim normativnim okvirom uređena su između

¹⁶ Pravilnik o unutarnjoj reviziji u javnom sektoru; NN 42/2016

ostaloga i pitanja nositelja i sudionika u uspostavi unutarnje revizije, odnosno definiran je institucionalni okvir putem kojega će se implementirati i dalje razvijati unutarnja revizija u javnom sektoru. Ključni čimbenici institucionalnog okvira za uspostavu i razvoj unutarnje revizije su Središnja harmonizacijska jedinica, korisnici proračuna – obveznici ustrojavanja unutarnje revizije i Vijeće za unutarnje financijske kontrole.

4.2.1. Središnja harmonizacijska jedinica

Sektor za harmonizaciju unutarnje revizije i financijske kontrole (Središnja harmonizacijska jedinica) ustrojstvena je jedinica Ministarstva financija, zadužena za provedbu koordinacije razvoja sustava unutarnjih kontrola u javnom sektoru. Središnja harmonizacijska jedinica u Republici Hrvatskoj osnovana je u travnju 2005.godine, kao i Uprava za harmonizaciju unutarnje revizije i financijske kontrole u sastavu Ministarstva financija. U razdoblju od 2003.godine do 2005.godine koordinaciju aktivnosti vezanih uz uspostavu unutarnje revizije bila je u nadležnosti tadašnje Uprave za unutarnju reviziju i nadzor, također u sastavu Ministarstva financija. Ustrojavanjem Uprave za harmonizaciju unutarnje revizije i financijske kontrole, kao Središnje harmonizacijske jedinice, poslove koordinacije aktivnosti na uspostavi i razvoju sustava unutarnjih financijskih kontrola u potpunosti preuzima navedena Uprava.

Koordinacija uključuje¹⁷:

- a) pripremu zakona i podzakonskih propisa za razvoj sustava unutarnjih kontrola
- b) koordinaciju razvoja sustava unutarnjih kontrola s ministarstvima nadležnim za strukturne reforme, reforme uprave te s drugim institucijama
- c) izradu smjernica za razvoj sustava unutarnjih kontrola te metodologije rada unutarnje revizije

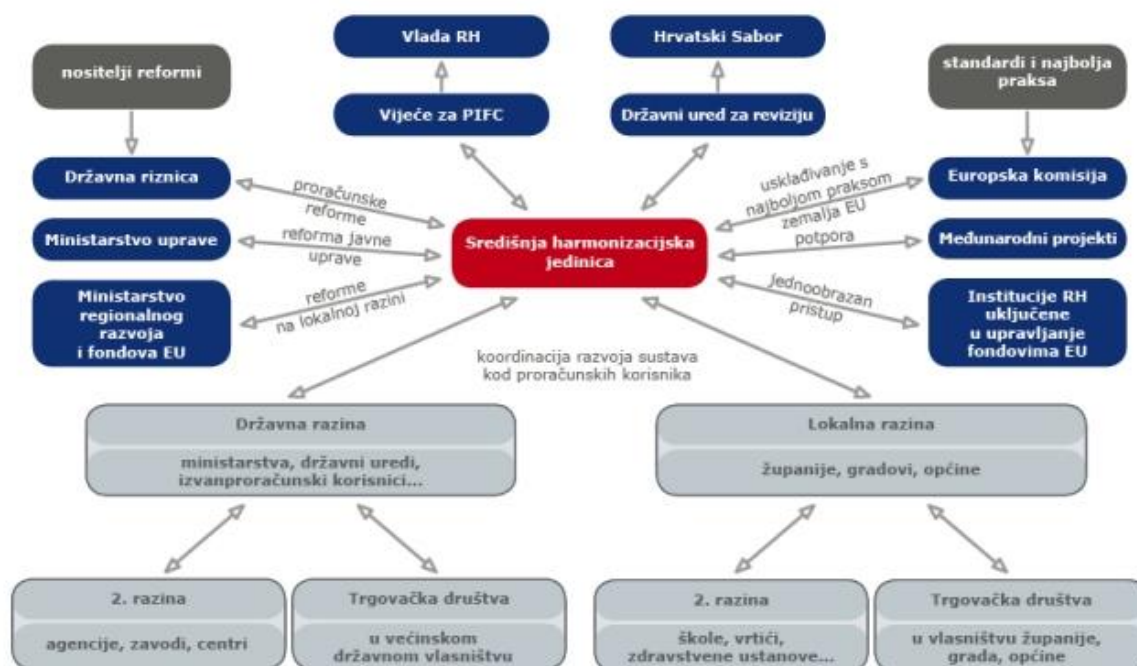
¹⁷ <http://www.mfin.hr/hr/pifc>; Ministarstvo financija: Središnja harmonizacijska jedinica

- d) organizaciju izobrazbe za rukovoditelje i osobe uključene u koordinaciju razvoja sustava unutarnjih kontrola te unutarnje revizore
- e) suradnju sa strukovnim organizacijama i drugim tijelima radi promoviranja sustava unutarnjih kontrola u javnom sektoru
- f) izradu objedinjenoga godišnjeg izvješća o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru
- g) vođenje registra jedinica za unutarnju reviziju i registra ovlaštenih unutarnjih revizora za javni sektor
- h) provjeru primjene okvira za razvoj sustava unutarnjih kontrola radi odgovarajućeg praćenja razvoja kod korisnika proračuna i prikupljanja informacija za njegovo poboljšanje
- i) provjeru kvalitete aktivnosti unutarnje revizije kod korisnika proračuna radi odgovarajućeg praćenja usklađenosti aktivnosti unutarnje revizije s ovim Zakonom i drugim propisima kojima se uređuje unutarnja revizija u javnom sektoru Republike Hrvatske i s metodologijom rada unutarnje revizije te u svrhu prikupljanja informacija za poboljšanje metodologije rada.

Trenutno u okviru Središnje harmonizacijske jedinice postoje tri službe: Služba za metodologiju i standarde, Služba za koordinaciju izobrazbe i procjenu kvalitete i Služba za međunarodne aktivnosti. Navedeni ustroj je nastao na temelju širokog spektra nadležnosti Središnje harmonizacijske jedinice te potrebe za koordiniranim razvojem sustava unutarnjih financijskih kontrola u skladu s najboljom praksom zemalja članica Europske unije.

Središnja harmonizacijska jedinica ima odgovornost za razvoj i unaprjeđenje metodologije rada unutarnjih revizora. U cilju usmjeravanja aktivnosti na prioriteta područja, u dijelu izrade planova unutarnje revizije, Zakonom o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (N.N.br.78/15.) propisana je obveza rukovoditelja koji su odgovorni za sustav unutarnjih kontrola da daju podatke za procjenu rizika koji utječu na poslovanje kako bi se planovima unutarnje revizije obuhvatila područja s potencijalno značajnim rizikom. Navedenim se Zakonom obvezalo odgovornu osobu revidirane jedinice da je o statusu provedbe preporuka obvezna izvijestiti rukovoditelja unutarnje revizije koji prati provedbu i izvještava o provedbi preporuka odgovornu osobu institucije.

Slika 1. Uloga središnje harmonizacijske jedinice



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

4.2.2. Korisnici proračuna obveznici ustrojavanja unutarnje revizije

Na temelju Zakona ministar financija je 2016. godine donio novi Pravilnik o unutarnjoj reviziji korisnika proračuna (N.N.br. 42/2016.) kojim se pobliže uređuju kriteriji za uspostavljanje unutarnje revizije kod korisnika proračuna, ustrojstveni položaj jedinice za unutarnju reviziju i položaj imenovanog unutarnjeg revizora u jedinici lokalne i područne(regionalne) samouprave, te provjera kvalitete obavljanja unutarnje revizije kod korisnika proračuna.

Prema kriterijima definiranim novim Pravilnikom o unutarnjoj reviziji korisnika proračuna, obveznici ustrojavanja unutarnje revizije u javnom sektoru Republike Hrvatske su:

a) ministarstva

b) izvanproračunski korisnici državnog proračuna koji imaju više od 50 zaposlenih i godišnje rashode i izdatke veće od 400.000.000,00 kuna

c) županije

d) Grad Zagreb

e) gradovi sjedišta županija s više od 50 zaposlenih

f) gradovi s više od 35 000 stanovnika

g) trgovačka društva i druge pravne osobe koji imaju više od 50 zaposlenih i godišnje prihode veće od 400.000.000,00 kn.

Izuzetak su izvanproračunski korisnici državnog proračuna, sveučilišta te klinički bolnički centri i kliničke bolnice. Izvanproračunski korisnici državnog proračunski korisnici koji imaju više od 50 zaposlenih i godišnje rashode i izdatke veće od 400.000.000,00 kn obvezni su uspostaviti jedinicu za unutarnju reviziju.

Sveučilišta su Pravilnikom obvezana uspostaviti vlastitu jedinicu za unutarnju reviziju ili zajedničku jedinicu za unutarnju reviziju. Ustrojavanjem zajedničkih jedinica osigurava se načelo racionalnosti u uspostavi funkcije unutarnje revizije unutar jednog povezanog sustava – sustava visokog obrazovanja.

Klinički bolnički centri i kliničke bolnice u vlasništvu Republike Hrvatske obvezne su uspostaviti unutarnju reviziju ustrojavanjem jedinice za unutarnju reviziju ili osnivanjem zajedničke jedinice za unutarnju reviziju.

Za korisnike proračuna na razini glave organizacijske klasifikacije državnog proračuna nadležni ministar može donijeti odluku o uspostavi jedinice za unutarnju reviziju, ukoliko zbog određenih specifičnosti postoji takva potreba. To su npr. situacije s pojedinim agencijama u sustavu upravljanja EU fondova.

U 2010. na državnoj i lokalnoj razini povećan je broj proračunskih korisnika koji su ustrojili unutarnju reviziju. To se naročito odnosi na visokoškolske i znanstvene ustanove, institucije u sustavu zdravstva te gradove.

Do kraja 2010. ukupno je 131 korisnik proračuna uspostavio unutarnju reviziju na državnoj i lokalnoj razini. Od 72 korisnika državnog proračuna koji su normativno uspostavili unutarnju reviziju više od polovice korisnika ustrojilo je jedinicu za unutarnju reviziju, dok su ostali korisnici proračuna imenovali unutarnje revizore

odnosno uspostavili unutarnju reviziju zaključivanjem sporazuma o obavljanju poslova unutarnje revizije.

Na državnoj razini postoji i primjer zajedničke jedinice za unutarnju reviziju, a to je Ured Vlade Republike Hrvatske koji kao zajednička jedinica obavlja unutarnju reviziju za sve urede Vlade Republike Hrvatske. Manji proračunski korisnici, u smislu broja zaposlenih i proračunskih sredstava, ustrojili su unutarnju reviziju imenovanjem unutarnjeg revizora (određene agencije i centri).

4.2.3. Vijeće za unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru

Temeljem Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru ustanovljeno je Vijeće za unutarnju financijsku kontrolu u javnom sektoru. Vijeće za unutarnju financijsku kontrolu u javnom sektoru osnovano je s ciljem razvoja financijskog upravljanja i kontrola te unutarnje revizije. Vijeće je savjetodavno tijelo ministra financija i nema upravljačke ovlasti.¹⁸

Rad Vijeća usmjeren je na:

- Poboljšanje upravljanja rizicima i samoprocjene unutarnje kontrole od strane čelnika proračuna
- Praćenje provedbe aktivnosti koje je čelnik korisnika proračuna poduzeo nakon obavljene procjene rizika i samoprocjene unutarnje kontrole
- Praćenje provedbe preporuka od čelnika korisnika proračuna što su ih dali unutarnja revizija i Državni ured za reviziju
- Zaštitu funkcionalne neovisnosti i razvoj unutarnje revizije
- Davanje preporuka za razvoj financijskog upravljanja i kontrola te unutarnje revizije
- Procjenu opravdanosti razloga za razrješenje ili premještaj voditelja jedinice za unutarnju reviziju
- Davanje savjeta i mišljenja o objedinjenom godišnjem izvješću o unutarnjoj financijskoj kontroli.

¹⁸ Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru; NN 78/2015; Čl.40.

Način rada i odlučivanje te druga pitanja od važnosti za rad Vijeća utvrđuju se poslovníkom o radu Vijeća.

Vijeće se saziva prema potrebi, a najmanje dva puta godišnje.

Tijekom dosadašnjeg rada Vijeće se uglavnom sastajalo jednom godišnje i raspravljalo o objedinjenom godišnjem izvješću o unutarnjoj financijskoj kontroli u javnom sektoru Republike Hrvatske prije njegovog upućivanja Vladi Republike Hrvatske. Bilo je odlučeno da će se vijeće sazivati prema potrebi, odnosno ukoliko bude potrebna pomoć oko rješavanja određenih uočenih problema u daljnjem razvoju sustava unutarnjih financijskih kontrola.

4.3. Unutarnji revizor

Unutarnju reviziju obavlja stručno ovlaštenu unutarnji revizor ili revizorski tim na čelu s ovlaštenim unutarnjim revizorom kao voditeljem tima, kojeg određuje voditelj jedinice za unutarnju reviziju. Unutarnji revizor mora ispunjavati određene uvjete, a to su¹⁹:

- a) Visoka stručna sprema,
- b) Uvjeti propisani za prijem u državnu službu,
- c) Stručno ovlaštenje ministra financija za obavljanje poslova unutarnje revizije u javnom sektoru, koje se stječe prema programu izobrazbe i napatku koji donosi ministar financija.

Stručno ovlaštenje ministra financija stječe se nakon završetka teoretskog dijela izobrazbe koju organizira Središnja harmonizacijska jedinica (sastoji se od sedam modula i polaganja pismenog ispita) te obavljanja dvije praktične revizije.

Unutarnji revizor obavlja isključivo poslove unutarnje revizije, a u obavljanju tih poslova izravno je odgovoran čelniku korisnika proračuna i voditelju jedinice za unutarnju reviziju. Unutarnji revizori pri obavljanju unutarnje revizije imaju potpuno, slobodno i neograničeno pravo pristupa cjelokupnoj dokumentaciji, podacima i informacijama te čelnicima, zaposlenicima i imovini. Voditelja jedinice za unutarnju reviziju imenuje čelnik korisnika proračuna, kojemu je on odgovoran.

¹⁹ Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru; NN 78/2015; Čl.27.

4.4. Planiranje i obavljanje unutarnje revizije

Budući da je unutarnja revizija segment sveukupnog poslovanja i ove je poslove potrebno odgovarajuće planirati i promatrati u kontekstu planiranja sveukupnog poslovanja korisnika proračuna.

Unutarnja revizija obavlja se prema:

- a) strateškom planu - donosi se do konca tekuće godine za sljedeće trogodišnje razdoblje,
- b) godišnjem planu – donosi se do konca tekuće godine za sljedeću godinu, te
- c) planu pojedinačne revizije - koji detaljno opisuje opseg, ciljeve, trajanje i raspodjelu resursa za obavljanje revizije, revizijski pristup, tehnike i vrste te obuhvat revizijskih postupaka.

Strateški plan unutarnje revizije treba biti konzistentan s ciljevima sadržanim u strateškom planu poslovanja korisnika proračuna državne razine, odnosno u srednje ročnom (dugoročnom) planu razvoja korisnika proračuna lokalne razine.

U skladu sa Zakonom o proračunu (NN 87/08, 136/12, 15/15) ministarstva i druga državna tijela imaju obvezu izraditi strateške planove za trogodišnje razdoblje koji će jasno definirati: viziju, strateške ciljeve, načine ispunjavanja ciljeva(akte planiranja), mjere procjene rezultata i sustav praćenja postizanja rezultata. Iako su to prvi planovi kojima se jasno definiraju ciljevi poslovanja korisnika proračuna koji će se povezati s proračunskim sredstvima te definiranim indikatorima kojima će se pratiti uspješnost realizacije tih postavljenih ciljeva, ovo će unutarnjim revizorima u znatnoj mjeri olakšati izradu strateških planova unutarnje revizije. Važno je naglasiti da kvaliteta obavljanja revizije i optimalna iskorištenost revizorskih resursa ovisi, između ostaloga, o dobro postavljenim planovima unutarnje revizije. Strateški plan unutarnje revizije temelji se na objektivnoj procjeni rizika i usklađuje se svake godine. Strateški plan osnova je aktivnosti jedinica za unutarnju reviziju, a služi i za određivanje potrebnog broja unutarnjih revizora, s ciljem da unutarnja revizija svoje zadaće izvršava u potpunosti i učinkovito.

Godišnji plan unutarnje revizije izrađuje se za kalendarsku godinu i usvaja se na temelju strateškog plana. Odnosi se na sve aktivnosti i zadaće unutarnje revizije koje

se moraju provesti tijekom godine. Planom se moraju uzeti u obzir prioriteta u procjeni rizika, broj unutarnjih revizora, druge aktivnosti i nepredviđene okolnosti.

Strateški i godišnji plan obavljanja unutarnje revizije priprema voditelj jedinice za unutarnju reviziju na temelju objektivne procjene rizika, zajedno s čelnicima i službenicima korisnika proračuna, u posljednjem tromjesečju godine. Navedene planove odobrava čelnik korisnika proračuna, na prijedlog voditelja jedinice za unutarnju reviziju, najkasnije do konca tekuće godine za iduću godinu.

U samim počecima unutarnji revizori su u najvećem dijelu obavljali revizije usklađenosti, a u posljednje vrijeme značajno su se povećale aktivnosti na području revizija sustava. Porastao je i broj revizija koje su usmjerene na revidiranje procesa iz proračunskog ciklusa, kao npr. izrada financijskih planova, realizacija financijskih planova, zatim revizije sustava upravljanja imovinom, revizije nabave, informatizacije poslovnih sustava i slično. Također se unutarnji revizori, osobito na državnoj razini, sve više angažiraju i na provođenju revizije sustava upravljanja i kontrola projektima iz sredstava Europske unije.

Unutarnja revizija obavlja se u skladu s:

- a) međunarodnim revizijskim standardima za unutarnju reviziju,
- b) propisima i smjernicama koje uređuju unutarnju reviziju u Republici Hrvatskoj.

Unutarnji revizori u svom su radu obvezni primjenjivati povelju unutarnjih revizora, Kodeks strukovne etike unutarnjih revizora i Priručnik za unutarnje revizore.

Nakon obavljene revizije sastavlja se revizorsko izvješće koje sadrži upravljački sažetak, ciljeve i opseg revizije, nalaze, zaključke i preporuke, kao i očitovanje ovlaštene osobe revidirane jedinice. Konačno revizorsko izvješće odobrava voditelj jedinice za unutarnju reviziju i dostavlja ga čelniku koji odlučuje o prihvatanju preporuka u roku od 30 dana.

Polazeći od načela racionalne uspostave unutarnje revizije u javnom sektoru prema kriterijima definiranim Pravilnikom funkcijom unutarnje revizije pokriveno je 99% ukupnih rashoda državne razine, te 85% rashoda na lokalnoj razini. Dodatno je osigurana pokrivenost revizorskom aktivnošću za 69 društava u vlasništvu RH i za 272 društva u vlasništvu lokalnih jedinica.

5. ORGANIZACIJSKI POLOŽAJ JEDINICE ZA UNUTARNJU REVIZIJU I ODJELA ZA FINACIJSKO UPRAVLJANJE I KONTROLE

Unutarnja revizija posebna je ustrojstvena jedinica proračunskog korisnika čiji je status određen Uredbom o unutarnjem ustroju korisnika.

Unutarnja revizija prema svom ustroju nije dio niti jednog poslovnog procesa odnosno ustrojstvenog dijela. Za svoj rad ona je izravno odgovorna čelniku. S obzirom na to da je unutarnja revizija izravno odgovorna čelniku, unutarnju reviziju treba organizacijski predvidjeti kao samostalnu organizacijsku jedinicu pri kabinetu ministra, odnosno ravnatelja državne upravne organizacije ili drugog čelnika. Navedeno je potrebno kako bi se osigurala njezina neovisnost u odnosu na službe i odjele, odnosno osobe čije poslovanje revidira. Veličina jedinice za unutarnju reviziju određena je opsegom i zahtjevnosti specifičnih zadataka koju korisnicima proračuna nalažu zakoni i drugi propisi te rizikom kojem je izložen.

Organizacija sustava financijskog upravljanja i kontrola, mnogo je složenija nego organizacija unutarnje revizije jer način organizacije ovisi o potrebama i zadaćama svakog korisnika. Svi korisnici trebaju imenovati voditelja za financijsko upravljanje i kontrole. To je dužnosnik (obično državni tajnik, tajnik ili pomoćnik ministra) koji je zadužen za uspostavu i razvoj ovog sustava. Oni korisnici kod kojih način poslovanja i financiranja zahtijeva obavljanje većeg broja naknadnih kontrola, odnosno koji trebaju više osoba koje obavljaju naknadnu kontrolu trebali bi organizirati poseban odjel za financijsko upravljanje i kontrolu. Primjer za takvu organizaciju su ministarstva koja transferiraju sredstva državnog proračuna proračunskim korisnicima. Odjel za financijsko upravljanje i kontrole može se organizirati u okviru tajništva, uprave za ekonomsko-financijske poslove i slično. Unutar odjela za financijsko upravljanje i kontrole potrebno je posebno organizirati prethodnu kontrolu(financijski kontrolori) i naknadnu kontrolu poštujući načelo podjele dužnosti.

5.1. Procjena kvalitete unutarnje revizije u javnom sektoru

Unutarnja revizija je ključni element sustava unutarnjih financijskih kontrola. Iako je dio sustava unutarnjih financijskih kontrola, unutarnja revizija je funkcionalno neovisna o navedenom sustavu. Unutarnja revizija razmatra i ocjenjuje postojeće sustave unutarnjih kontrola i daje stručno mišljenje s obzirom na njihovu adekvatnost, primjenu i djelotvornost te nastoji pomoći rukovodstvu, odnosno osobama odgovornim za oblikovanje i provedbu sustava unutarnjih kontrola, kako bi mogli što bolje obnašati svoje odgovornosti i stalno poboljšavati poslovanje .

Uvođenje unutarnje revizije u javni sektor Republike Hrvatske započelo je 2003.godine donošenjem Zakona o proračunu (NN 96/03) kojim je prvi put uveden pojam unutarnje revizije u javni sektor, definirana unutarnja revizija te propisana obaveza ustrojavanja za korisnike državnog proračuna i korisnike proračuna jedinica lokalne i područne(regionalne) samouprave. U međuvremenu su stvorene pretpostavke za implementaciju i razvoj unutarnje revizije kod korisnika proračuna državne i lokalne razine. Donesena je sva regulativa, uključujući i Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske (NN 141/06 i NN 78/2015). te pod zakonski akti i ostali provedbeni propisi. Isto tako, metodološki okvir za potrebe uspostave i razvoja ove profesije, sadržan u Zakonu o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru i Pravilniku o unutarnjoj reviziji korisnika proračuna (NN 96/13 i NN 42/2016) detaljnije je razrađen u Priručniku za unutarnje revizore.

Temeljem obvezujuće regulative, unutarnju reviziju trebala su ustrojiti sva ministarstva, svi izvanproračunski korisnici, sve županije i veliki gradovi.

Kvaliteta obavljanja revizija i optimalna iskorištenost revizorskih resursa ovisi,uz ostalo, o dobro postavljenim strateškim i godišnjim planovima unutarnje revizije te o planovima svake pojedinačne unutarnje revizije.

Objedinjeno godišnje izvješće o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru u dijelu unutarnje revizije sastavlja se na temelju dostavljenih pojedinačnih Godišnjih izvješća o obavljenim unutarnjim revizijama i aktivnostima unutarnje revizije korisnika proračuna državne i lokalne razine.

Godišnja izvješća unutarnje revizije obuhvaćaju:

I Opći dio

- opći dio korisnika proračuna
- podaci o jedinici unutarnje revizije i unutarnjim revizorima
- primjena standarda i metodologije rada unutarnje revizije

II Posebni dio

- a) pregled obavljenih revizija, odstupanje od godišnjeg revizijskog plana uz navođenje razloga odstupanja ili neizvršavanja plana
- b) glavne zaključke koji se odnose na funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola, te preporuke dane s ciljem poboljšanja poslovanja korisnika proračuna
- c) aktivnosti koje je poduzeo čelnik korisnika proračuna s ciljem provedbe značajnijih preporuka, te značajne preporuke koje nisu provedene
- d) sve slučajeve nepridržavanja ili pogrešne primjene zakona i drugih propisa te sumnji na prijevaru
- e) prijedloge za razvoj unutarnje revizije.

Podaci navedeni u Godišnjim izvješćima unutarnje revizije predstavljaju rezultate svojevrzne samoprocjene koje su proveli voditelji jedinica za unutarnju reviziju, odnosno samostalni unutarnji revizori korisnika proračuna. Osim navedenog, unutarnju reviziju kao sastavni dio sustava unutarnjih financijskih kontrola, jednom godišnje procjenjuju revizori Državnog ureda za reviziju, i to korisnike državnog proračuna, fondove na razini Republike i proračune jedinca lokalne i područne(regionalne) samouprave.

Unutarnja revizija uspješno se implementira u javni sektor, predstoji joj kontinuirani razvoj u skladu s Međunarodnim standardima i praksom unutarnje revizije. Nadalje vanjske neovisne procjene sustava upravljanja i kontrola u institucijama zaduženim za provedbu programa Europske unije procjenjuju revizori Agencije za reviziju sustava provedbe programa Europske unije, revizori Europske komisije i revizori Europskog suda. Prilikom navedenih procjena sustava upravljanja i kontrola, između ostaloga procjenjuju i rad unutarnje revizije kao sastavnog dijela cjelokupnog sustava upravljanja i kontrola. Dakle, unatoč ne dugoj povijesti, unutarnja revizija u javnom

sektoru je predmet procjene od različitih vanjskih procjenitelja koji imaju uglavnom cilj procijeniti razinu usklađenosti unutarnje revizije s Međunarodnim standardima za unutarnju reviziju IIA²⁰ dalje u tekstu Međunarodni standardi , te kvalitetnu provedbu poslova unutarnje revizije.

Međutim, kako bi se osigurao sustavan pristup procjeni kvalitete unutarnje revizije, Međunarodni institut unutarnjih revizora (IIA) kroz standard 1300-Program osiguranja kvalitete i unaprjeđenja, zahtijeva da je voditelj jedinice za unutarnju reviziju odgovoran za uspostavu i održavanje programa osiguranja kvalitete i unaprjeđenja koji obuhvaća sve aspekte unutarnje revizije i kontinuirano nadzire učinkovitost. Taj program uključuje povremene unutarnje i vanjske kontrole kvalitete i trajno unutarnje praćenje. Svaki dio programa treba biti osmišljen tako da pomogne unutarnjoj reviziji da doda vrijednost i unaprijedi poslovanje organizacije te osigura da unutarnja revizija poštuje Međunarodne standarde, Definiciju unutarnje revizije i Kodeks strukovne etike unutarnjih revizora.*

Program osiguranja kvalitete i unaprjeđenja treba provoditi voditelj jedinice za unutarnju reviziju ili mora biti pod njegovim izravnim nadzorom. U manjim jedinicama za unutarnju reviziju gdje su manje aktivnosti unutarnje revizije, voditelj jedinice za unutarnju reviziju obično prenosi većinu aktivnosti u okviru programa osiguranja kvalitete i unaprjeđenja na podređene zaposlenika. Glavni cilj programa osiguranja kvalitete i unaprjeđenja je izgraditi svijest i pružiti kvalitetu u svim aktivnostima organizacije. Smisao osiguranja kvalitete odnosi se na uspostavljanje sveobuhvatnog programa na kojemu se temelji pružanje pouzdanih usluga davanja stručnog mišljenja(i savjetovanja) u svakodnevnom poslovanju. Standard 1310 naglašava da program osiguranja kvalitete unaprjeđenja mora uključivati unutarnje i vanjske procjene.

Model unutarnje procjene (Standard 1311) je razvijen kako bi se pomoglo voditeljima unutarnje revizije da obave svoju unutarnju procjenu. On pruža niz pitanja na koje bi trebao odgovoriti voditelj jedinice za unutarnju reviziju, kako bi čelniku korisnika proračuna i višem rukovodstvu te vanjskim revizorima predočio trenutno stanje poslovanja jedinice za unutarnju reviziju.

Unutarnje ocjenjivanje treba obuhvatiti:

²⁰ The Institut of Internal Auditors

- Stalno unutarnje ocjenjivanje radnog učinka unutarnje revizije
- Povremeno unutarnje ocjenjivanje koje se provodi putem samoprocjenjivanja ili drugih osoba unutar organizacije koje su upoznate s postupcima unutarnje revizije i s Međunarodnim standardima.

Vanjsko procjenjivanje se treba provesti barem jednom u pet godina, a obuhvaća cijeli raspon revizijskih i savjetodavnih poslova koje obavlja unutarnja revizija i ne bi trebalo biti ograničeno na procjenjivanje njezina programa za osiguranje kvalitete i unaprjeđenja. Za postizanje maksimalne koristi, opseg vanjskog ocjenjivanja bi trebao uključivati određivanje najbolje prakse, utvrđivanje i izvještavanje o vodećim praksama koje bi mogle pomoći unutarnjoj reviziji da postane učinkovitija i djelotvornija.

Vanjska procjena se može provoditi kao²¹:

- Potpuno vanjsko vrednovanje od strane kvalificiranog, neovisnog vanjskog procjenitelja ili tima
- Sveobuhvatna vanjska samoprocjena s nezavisnom ocjenom od strane kvalificiranog, neovisnog vanjskog procjenitelja ili tima.

5.2. Aktivnosti za daljnji razvoj unutarnje revizije

Obaveza uspostave unutarnje revizije bila je propisana Zakonom o proračunu (N.N.br.96/03.) od 2003.godine, a intenzivnije aktivnosti na uspostavljanju i razvoju unutarnje revizije kod korisnika državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave su se počele provoditi od 2004.godine kada je Republika Hrvatska ušla u proces pripreme za članstvo u Europskoj uniji, odnosno od 2005.godine, kada se započelo s ustrojavanjem jedinica za unutarnju reviziju u ministarstvima i drugim tijelima javne vlasti.

U proteklom razdoblju su uspješno realizirane aktivnosti na stvaranju preduvjeta za uspostavu i razvoj, odnosno usvojena je zakonska i podzakonska regulativa, stvoreni

²¹ Lukić, D. (2010) *Procjena kvalitete unutarnje revizije u javnom sektoru*; Interna revizija i kontrola, 13. Savjetovanje , RIF; Zagreb –Vodice 2010.; str.133.-137.

su organizacijski i administrativni kapaciteti te je definirana metodologija rada za unutarnje revizore.

Većina obveznika uspostave unutarnje revizije su organizacijski uspostavili unutarnju reviziju na najvišoj organizacijskoj razini na način da je unutarnja revizija ustrojstveno i funkcionalno odgovorna čelniku korisnika proračuna (ili osobi na koju je čelnik prenio ovlasti za poslove unutarnje revizije). Također su svi korisnici proračuna usvojili povelju o unutarnjoj reviziji kao akt koji definira organizacijski položaj, svrhu i ulogu unutarnje revizije, djelokrug rada i ciljeve, ovlasti, odgovornost i obveze rukovoditelja unutarnje revizije, djelokrug rada i ciljeve, ovlasti, odgovornost i obveze rukovoditelja unutarnje revizije i unutarnjih revizora, izvještavanje te suradnju s unutarnjim i vanjskim interesnim skupinama.²²

Budući da se unutarnja revizija provodi u različitim organizacijama koje se razlikuju prema djelokrugu poslova, složenosti organizacijske strukture (broju organizacijskih razina, broju i strukturi organizacijskih jedinica, broju zaposlenih, visini financijskih sredstava kojima raspolažu i sl.) prieko je potrebno poštivanje standarda rada koji su isti za sve unutarnje revizore kako navedene razlike ne bi utjecale na obavljanje poslova unutarnje revizije. Poštujući Međunarodne standarde za stručnu provedbu unutarnje revizije, ali i posebnosti javnog sektora, Ministarstvo financija, Sektor za harmonizaciju unutarnje revizije i financijske kontrole izradilo je priručnik za unutarnje revizore. Priručnikom za unutarnje revizore utvrđena je metodologija rada kako bi se ujednačio način obavljanja unutarnje revizije u javnom sektoru. Priručnik također pomaže u razumijevanju načela i pravila koje će revizor primjenjivati u radu, kao i usvajanju zajedničke stručne terminologije. Njime su pred revizore stavljeni određeni zahtjevi u smislu pristupa i slijeda aktivnosti u obavljanju revizorskog posla te dokumentiranosti revizorskog rada.

Unutarnja revizija, kao dio sustava unutarnjih kontrola, komponente praćenja i procjene sustava, jasno upućuje da je unutarnja revizija u funkciji procjene prikladnosti sustava te se od nje očekuje neovisna i objektivna procjena te davanje preporuka za unaprjeđenje.

²² Bibić, N. (2015): *Područja za unaprjeđenje i daljnji razvoj aktivnosti unutarnje revizije korisnika proračuna*; Interna revizija i kontrola 18.savjetovanje RIF 2015, Zagreb-Opatija; str. 158.-169.

Najznačajnija područja za unaprjeđenje i daljnji razvoj unutarnje revizije korisnika proračuna su²³:

1) Planiranje i usmjeravanje na prioritetna područja poslovanja

Unutarnja revizija je fokusirana na poslovanje u najširem smislu, s ciljem pružanja pomoći i podrške rukovodstvu u realizaciji zadataka i ciljeva, u prevenciji mogućih problema te korekciji nastalih problema. Međutim, valja istaknuti da unutarnja revizija ne ispituje i analizira uvijek sve dijelove i aspekte poslovanja, već da svoje aktivnosti provodi prema stupnju rizičnosti.

U javnom sektoru, u uvjetima ograničenih revizorskih resursa, izuzetno je bitno njihovo optimalno usmjeravanje. Prilikom izrade strateškog plana unutarnje revizije prvenstveno je potrebno pristupiti kvalitetnoj, dokumentiranoj i sveobuhvatnoj procjeni rizika kako bi se obavljanje revizija usmjerilo na najznačajnija i po rizike najvažnija područja, odnosno kako bi revizijske aktivnosti obuhvatile područja koja su od prioritetnog interesa za upravljačku strukturu. Revizorske aktivnosti potrebno je usmjeravati na one segmente poslovanja za koja se izdvajaju značajna financijska sredstva ili putem kojih se prikupljaju prihodi, kako bi se kontinuirano poboljšavao sustav unutarnjih kontrola i procesa upravljanja u područjima sa značajnim financijskim učinkom. Navedeno je moguće jedino uz aktivno uključivanje rukovodstva u planiranje aktivnosti unutarnje revizije, posebno u dijelu identifikacije i procjene rizika, na način da rukovodstvo osigura informacije s kojima raspolaže, a koje mogu biti ključne za usmjeravanje revizorskih aktivnosti za daljnji razvoj sustava unutarnjih kontrola, procesa upravljanja rizicima i poslovanje u cjelini.

2) Suradnja s rukovodstvom

Jedinica za unutarnju reviziju ustrojava se na najvišoj organizacijskoj razini te je ustrojstveno i funkcionalno izravno odgovorna najvišoj razini rukovodstva. Neovisnost unutarnje revizije ne znači njenu izolaciju, već je u obavljanju zadataka unutarnje revizije neophodna suradnja revizora i rukovoditelja svih razina. U javnom sektoru se potiče suradnja s rukovodstvom na način da rukovoditelj unutarnje revizije sudjeluje na sastancima najviše razine rukovodstva što bi osiguralo da se aktivnosti unutarnje

²³ Bibić, N. (2015): *Područja za unaprjeđenje i daljnji razvoj aktivnosti unutarnje revizije korisnika proračuna*; Interna revizija i kontrola 18.savjetovanje RIF 2015, Zagreb-Opatija; str. 158.-169.

revizije temelje na pravodobnom informiranju i saznanjima o aktualnom stanju i tijeku izvršenja upravljačkih procesa, promjenama vezanim uz izloženost riziku, promjenama u politikama i procedurama, kao i o budućim planiranim aktivnostima.

Od unutarnje revizije se očekuje da se savjetuje s upravljačkom strukturom kod donošenja revizijskih planova. Potrebna je aktivna i sadržajna suradnja kroz dobivanje informacija o poslovanju, posebno u dijelu identifikacije i procjene poslovnih rizika s kojima se korisnik proračuna suočava kao i informacija koje su planirani odgovor na rizike, odnosno o strategiji upravljanja rizicima koju utvrđuje rukovodstvo.

Suradnja je potrebna i u dijelu obavljanja pojedinačne unutarnje revizije, kao i u praćenju rezultata revizorskog rada, odnosno utvrđivanja koje akcije je poduzelo rukovodstvo na temelju revizijskog izvješća, preporuka i savjeta, a u cilju promjena i poboljšanja sustava unutarnjih kontrola i poslovanja u cjelini.

Potrebno je također razvijati praksu periodičnog izvještavanja rukovodstva kroz periodična izvješća (godišnja, polugodišnja i kvartalna), kako bi rukovodstvo bilo upoznato s rezultatima i aktivnostima rada unutarnje revizije, kako bi se pratio stupanj ostvarenja aktivnosti koje su planirane kroz godišnji plan rada unutarnje revizije te kako bi rukovodstvo bilo upoznato s unaprjeđenjima, odnosno aktivnostima koje su poduzete u područjima za koje su dane korektivne mjere, od strane unutarnje revizije, ali i drugih funkcija koje su u službi praćenja i nadzora sustava.

3) Obavljanje unutarnjih revizija

Racionalizacija u poslovanju korisnika proračuna, traženje mogućeg prostora za uštede kao i smanjenje troškova i veća naplata prihoda predstavljaju prioritet prvog reda. Da bi unutarnja revizija ostvarila svoju punu svrhu, potrebno je planirati i obavljati veći broj unutarnjih revizija koje su usmjerene u prioriteta područja ili područja gdje su uočene određene slabosti. Daljnja unaprjeđenja očekuju se u primjeni sustavnog slijeda revizorskih aktivnosti, jasnijoj formulaciji revizorskih nalaza što je preduvjet za davanje kvalitetnih preporuka. Jasna formulacija nalaza podrazumijeva formulaciju na način da je iz istih vidljivo očekivano te postojeće ili stvarno stanje, kao i uzrok odstupanja te posljedice ili učinci na poslovanje korisnika proračuna, koje se mogu ostvariti ili već ostvaruju zbog odstupanja stvarnog od

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

4) Razvijanje savjetodavnih usluga unutarnje revizije

Potrebno je usmjeravati aktivnosti unutarnje revizije u prioritetna područja. Pod aktivnostima unutarnje revizije razlikuju se angažmani s davanjem mišljenja i savjetodavne usluge. Savjetodavnim uslugama unutarnji revizori daju savjete i preporuke kojima osiguravaju poboljšanje učinkovitosti poslovnih aktivnosti, pružaju podršku u oblikovanju korektivnih mjera, podršku u oblikovanju novih kontrola potrebnih unutar novih sustava i procesa i sl. Često se savjetodavne usluge daju na neformalan način, ali i kroz formalne oblike izvještavanja u dogovoru s rukovodstvom.

5) Osiguranje većeg broja unutarnjih revizora

Kako bi unutarnja revizija dostigla razvoj koji je neophodan, potrebno je osigurati kadrovske uvjete, razvijati revizorsku praksu i omogućiti profesionalni razvoj i kontinuiranu izobrazbu.

Kada se uzmu u obzir navedene odredbe Pravilnika o unutarnjoj reviziji korisnika proračuna, jasno je da se opseg za obavljanje revizorskih aktivnosti znatno proširuje. Stoga je potrebno osigurati odgovarajuće kapacitete unutarnje revizije na prvoj razini korisnika proračuna, kako bi se funkcijom unutarnje revizije moglo kvalitetno zahvatiti i korisnike proračuna u nadležnosti, uključujući i trgovačka društva/pravne osobe iz nadležnosti.

6) Vrednovanje funkcije unutarnje revizije

Kako su mnoga istraživanja na svjetskoj razini pokazala, primjena standarda i preporuka za rad koje se odnose na vrednovanje funkcije unutarnje revizije predstavlja jedan od najvećih izazova u daljnjem razvoju funkcije unutarnje revizije. Praktični vodič koji je objavljen od strane Globalnog Instituta internih revizora (IIA

Global) „pomaganje malih aktivnosti interne revizije u primjeni Međunarodnih standarda za profesionalno obavljanje unutarnje revizije“ s namjerom da pruži pomoć i podršku malim odjelima unutarnje revizije u primjeni Standarda, ističe da je stupanj izazova visok, između ostalih i u primjeni standarda koji se odnose na uspostavu, provedbu i praćenje učinkovitosti jedinice za unutarnju reviziju.

Unutarnja revizija mora opravdati svoje postojanje rezultatima rada (mišljenjima, preporukama i savjetima), te se nametnuti kao nužan dio organizacije koja svojim aktivnostima unaprjeđuje poslovanje, daje konkretne i aktualne mjere za razvoj i poboljšanje sustava unutarnjih kontrola, procesa upravljanja rizicima i poslovanja u cjelini. Također se u većoj mjeri treba istaknuti kao savjetodavna funkcija i jasno se ograditi od ostalih funkcija koje imaju ulogu nadzora ili praćenja sustava. Temeljni kriteriji procjene funkcije unutarnje revizije bit će mjera u kojoj su stvarne akcije i unaprjeđenja u organizaciji proizašle iz mišljenja i savjeta koje su dali unutarnji revizori. Unutarnja revizija treba kroz svoj rad osigurati stalno dodavanje vrijednosti za organizaciju, ali treba i voditi brigu da jasno demonstrira svoju vrijednost za organizaciju u kojoj djeluje.

6. IZJAVA I UPITNIK O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI

Zakonom o fiskalnoj odgovornosti (NN 139/10 i 19/14) uvedena je obveza davanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti, kao godišnje izjave čelnika proračunskog i izvanproračunskog korisnika državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i čelnika jedinice lokalne i područna (regionalne) samouprave.²⁴

Čelnik izjavom potvrđuje zakonito, namjensko i svrhovito trošenje sredstava te učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola u okviru financijskim planom utvrđenih sredstava.

Upitnik o fiskalnoj odgovornosti je dokument koji obuhvaća različita područja djelovanja proračunskih korisnika od planiranja i izvršavanja proračuna, područja javne nabave, računovodstva i izvještavanja. Uz izjavu se dostavljaju i Upitnik o fiskalnoj odgovornosti, Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti, Izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima (počevši od 2012.godine za 2011.godinu) te Mišljenje unutarnjih revizora o sustavu financijskog upravljanja i kontrola za područje koja su revidirana u prethodnoj godini. Upitnik predstavlja samoprocjenu rada unutar pojedinog proračunskog korisnika.

Područja upitnika:

1. Planiranje proračuna

Člankom 17. Zakona o proračunu (NN 15/15) propisan je izgled i definirane odrednice financijskog plana proračunskih korisnika koji predstavlja osnovni dokument svakog proračunskog korisnika u financijskom poslovanju. Financijski se plan usvaja i provodi u skladu s načelima jedinstva i točnosti proračuna, jedne godine, uravnoteženosti, obračunske jedinice, univerzalnosti, specifikacije te dobrog financijskog upravljanja i transparentnosti. Sredstva proračunskih korisnika troše se za financiranje rashoda i programa definiranih u financijskom planu proračunskog korisnika u okviru jedne proračunske godine koja je istovjetna kalendarskoj godini i traje od 1.siječnja do 31.prosinca. Uravnoteženi financijski plan podrazumijeva da se

²⁴ <http://www.mfin.hr/hr/izjava-o-fiskalnoj-odgovornosti>; Izjava o fiskalnoj odgovornosti; Ministarstvo financija 26/10/2015

ukupnim prihodima i primicima financiraju rashodi i izdaci uvažavajući preneseni poslovni rezultat iz prethodnog razdoblja. Preneseni viškovi iz ranijeg razdoblja koriste se za financiranje povećanih aktivnosti, dok se manjak poslovnog rezultata namiruje iz prihoda i primitaka u proračunskoj godini ili smanjenjem predviđenih rashoda. Korištenje sredstava u financijskom planu počiva na načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti. Pri izradi financijskog plana prate se smjernice odnosno upute za izradu prijedloga državnog proračuna za trogodišnje razdoblje koje se vezuje uz Program Vlada Republike Hrvatske. Smjernice sadrže prihode i rashode, primitke i izdatke raspoređene prema proračunskim klasifikacijama definiranim u Zakonu o proračunu uz obrazloženje prijedloga financijskog plana koji definira djelokrug i sažetak rada korisnika za proračunsku –kalendarsku godinu. Obrazloženje se temelji na ciljevima i programima proračunskog korisnika zbog kojih je osnovan. Proračunske klasifikacije koje se koriste pri planiranju su: organizacijska, ekonomska, funkcijska, lokacijska, programska i izvori financiranja.²⁵ Organizacijska klasifikacija podrazumijeva cjeline proračuna i proračunskih korisnika u njihovu sustavu prema temeljnim zadaćama. Ekonomska klasifikacija vezana je uz primjenu brojčanih oznaka i naziva računa računskog plana za iskazivanje imovine, obveza, izvora vlasništva te prihode i primitke, rashode i izdatke u okviru razreda 10 računskog plana. Funkcijska klasifikacija preuzeta je iz međunarodne klasifikacije funkcija države dok je lokacijska klasifikacija određena sjedištem proračunskog korisnika. Programska klasifikacija definira glavni program i ostale programe i aktivnosti proračunskog korisnika. Izvori financiranja prikazuju skupine prihoda i primitaka iz kojih se podmiruju rashodi i izdaci prema vrsti i namjeni. Osnovni izvori financiranja su: opći prihodi i primici, doprinosi, vlastiti prihodi, prihodi za posebne namjene, pomoći, donacije i namjenski primici od zaduživanja.

2. Izvršavanje financijskog plana

Izvršavanje financijskog plana proračunskog korisnika moguće je započeti tek po njegovom donošenju odnosno prihvaćanju od strane predstavničkog tijela. Sredstva za preuzimanje obveza, bilo investicijske prirode bilo redovitih godišnjih nabava, moraju biti osigurana u financijskom planu. Kontrolni postupci provode se na nekoliko razina s ciljem praćenja utroška sredstava – od postupka sklapanja ugovora,

²⁵ Zakon o proračunu, NN 15/15

usklađenosti nabava s financijskim planom i planom javne nabave te uz dobivenu suglasnost Vlade Republike Hrvatske za preuzimanje obveza koje zahtijevaju plaćanje u idućim godinama²⁶ Zakonom o proračunu posebno se naglašava odgovornost vezana uz naplatu prihoda i primitaka te način korištenja sredstava. Namjenski prihodi i primici, ali i vlastiti prihodi proračunskih korisnika uplaćuju se u državni proračun osim ako Zakonom o izvršenju državnog proračuna nije drugačije određeno. Međutim, kad proračunski korisnik nema obvezu uplate namjenskih i vlastitih prihoda u proračun, sredstva se koriste za podmirivanje rashoda redovne djelatnosti prema odobrenom financijskom planu. Svaka isplata sredstava mora biti temeljena na vjerodostojnoj dokumentaciji odnosno knjigovodstvenoj ispravi: Sadržaj isprave ukazuje na vrstu i količinu isporučene robe, izvršenih usluga ili obavljenih radova te njihovu usklađenost s elementima ugovora. Isplata donacija, pomoći, subvencija i sl. prate se kroz izvješća o namjenskom korištenju sredstava. Financijska kontrola zaprimljenih dokumenata vezana je uz proceduru zaprimanja, provjere računa i odobrenja plaćanja.

3. Izvještavanje

Pravilnikom o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu propisuje se vrsta financijskih izvještaja, rokovi i način predaje financijskih izvještaja.²⁷

Financijski izvještaji državnog proračuna sastoje se od:

- za proračunsku godinu: Bilance, Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, Izvještaja o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji, Izvještaja o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza i Bilješki,
- za razdoblja od 1. siječnja do 31. ožujka, od 1. siječnja do 30. lipnja i od 1. siječnja do 30. rujna: Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima i Bilješki.

Financijski izvještaji proračunskih korisnika državnog proračuna sastoje se od:

- za proračunsku godinu: Bilance, Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, Izvještaja o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji, Izvještaja o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza i Bilješki,

²⁶ Uredba o sastavljanju Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila NN 78/2011

²⁷ Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu NN 03/2015

- za razdoblje od 1. siječnja do 30. lipnja: Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima i Bilješki,
- za razdoblja od 1. siječnja do 31. ožujka i od 1. siječnja do 30. rujna Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima,
- za mjesečna razdoblja Izvještaja o obvezama.

Financijski izvještaji izvanproračunskih korisnika državnog proračuna sastoje se od:

- za proračunsku godinu: Bilance, Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, Izvještaja o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji, Izvještaja o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza, Izvještaja o obvezama i Bilješki,
- za razdoblja od 1. siječnja do 31. ožujka, od 1. siječnja do 30. lipnja i od 1. siječnja do 30. rujna: Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, Izvještaja o obvezama i Bilješki.

Financijski izvještaji proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave sastoje se od:

- za proračunsku godinu: Bilance, Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, Izvještaja o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji, Izvještaja o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza, Izvještaja o obvezama i Bilješki,
- za razdoblja od 1. siječnja do 31. ožujka, od 1. siječnja do 30. lipnja i od 1. siječnja do 30. rujna: Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, Izvještaja o obvezama i Bilješki.

Financijski izvještaji proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave sastoje se od:

- za proračunsku godinu: Bilance, Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, Izvještaja o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji, Izvještaja o promjenama u vrijednosti i obujmu imovine i obveza, Izvještaja o obvezama i Bilješki,

- za razdoblje od 1. siječnja do 30. lipnja: Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, Izvještaja o obvezama i Bilješki,
- za razdoblja od 1. siječnja do 31. ožujka i od 1. siječnja do 30. rujna Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima.

4. Javna nabava

Zakonom o javnoj nabavi (NN 120/2016) utvrđuju se pravila o postupku javne nabave koji provodi javni ili sektorski naručitelj, ili drugi subjekt u slučajevima određenim ovim Zakonom, radi sklapanja ugovora o javnoj nabavi robe, radova ili usluga, okvirnog sporazuma te provedbe projektnog natječaja. Javna nabava u smislu ovoga Zakona je nabava putem ugovora o javnoj nabavi robe, radova ili usluga koje nabavlja jedan ili više naručitelja od gospodarskih subjekata koje su ti naručitelji odabrali, bez obzira na to jesu li roba, radovi ili usluge namijenjene javnoj svrsi.²⁸

Cilj zakonskog propisa je osiguravanje učinkovitosti u nabavama i ekonomičnost trošenja sredstava. Mogućnost provođenja postupaka javne nabave definirana je planom nabave kao temeljnim dokumentom. Upitnik o fiskalnoj odgovornosti prati provedene postupke javne nabave procijenjene vrijednosti nabave roba i usluga viših od 200.000,00 kuna i radove čija je vrijednost procijenjena na iznos viši od 500.000,00 kuna te postupak oglašavanja u Elektroničkom oglasniku javne nabave. Prati se ugovaranje instrumenata osiguranja plaćanja i odredbi o ugovorenim kaznama, propisane kriterije kvalitete izvođenja radova te izvještavanje po provedenim postupcima. Dokumentaciju je nužno čuvati najmanje četiri godine od završetka postupka javne nabave, te redovito predavati izvještaje tijelu nadležnom za sustav javne nabave.

5. Računovodstvo

Kontrolni postupci u računovodstvu usmjereni su na utvrđivanje načina postupanja računovodstvenom dokumentacijom i vođenjem poslovnih knjiga. Obvezne poslovne knjige su: dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige. Uz glavne knjige proračunski korisnici moraju voditi i pomoćne te analitičke knjige koje detaljno opisuju poslovne promjene za potrebe analize i nadzora. Glavne i analitičke knjige moraju biti

²⁸ Zakon o javnoj nabavi NN 120/2016

usuglašene. Knjigovodstvena isprava prema Pravilniku o proračunskom računovodstvu i računskom planu jest pisani ili memorirani elektronički dokaz o nastaloj poslovnoj promjeni koja na uredan i vjerodostojan način opisuje nastale poslovne promjene prethodno kontrolirane odnosno ovjerene potpisom ovlaštene osobe.²⁹ Uz račun kao dokument za knjiženje važna je i popratna dokumentacija: narudžbenice kojima se potvrđuje nabava, ugovori s dobavljačima, primke, izdatnice i slično. Ovjera dokumenta podrazumijeva kontroliranu ispravu u smislu postojanja izvještaja o obavljenoj usluzi odnosno isporuci robe te izvedenim radovima. Račun kao podloga za knjiženje mora sadržavati podatke propisane poreznim propisima. Proračunsko računovodstvo temelji se na modificiranom načelu nastanka događaja. Ono podrazumijeva priznavanje poslovnih promjena na rashodovnoj strani u izvještajnom razdoblju u kojem su nastale, neovisno o vremenu kada su plaćene, dok se prihode i primitke priznaje u trenutku kada postaju raspoloživi, odnosno naplaćeni. Osim redovnih izvora financiranja, proračunski korisnici mogu primiti donacije financijske i nefinancijske imovine. Njihova je obveza pritom pratiti tijek donacija i zahtijevati izvješća o utrošku sredstava u skladu s definiranim namjenama.

6. Plan otklanjanja nepravilnosti

Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti sastavlja se za svako područje poslovanja u kojem su prepoznate određene slabosti i nepravilnosti. Sadrži opis slabosti i nepravilnosti, akcijski plan njihova otklanjanja u definiranom vremenskom roku te odgovorne osobe za uklanjanje istih. Nakon proteka godine sastavlja se Izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima utvrđenim prethodne godine. Proračunski korisnici koji imaju unutarnju reviziju sastavljaju i Mišljenje unutarnjih revizora o sustavu financijskog upravljanja i kontrola za revidirana područja.

Odredbom čl.36. Zakona, propisano je da je čelnik korisnika proračuna obavezan sprječavati rizik nepravilnosti i prijevare te poduzima radnje protiv njih. Čelnik je obavezan imenovati osobu zaduženu za nepravilnosti u roku 90 dana od stupanja na snagu Zakona. Osoba zadužena za nepravilnosti je osoba kojoj se dojavljuju informacije o nepravilnostima i sumnjama na prijevare, te koja je odgovorna za poduzimanje radnji protiv nepravilnosti i prijevara.

²⁹ Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu NN 124/14

Prema odredbama istog člana Zakona, unutarnji revizori, osobe uključene u sustav financijskog upravljanja i kontrole, kao i drugi zaposlenici, dužni su o sumnjama na prijevaru ili o odgovarajućim nalazima o nepravilnostima istodobno obavijestiti čelnika i osobu zaduženu za nepravilnosti.

Nakon primljene obavijesti o nepravilnosti ili sumnji na prijevaru, čelnik ili osoba zadužena za nepravilnosti poduzet će potrebne mjere i o tome obavijestiti Državno odvjetništvo Republike Hrvatske i nadležno tijelo za nepravilnosti i prijave pri Ministarstvu financija. U roku od 15 dana u pisanom će obliku o poduzetim mjerama obavijestiti osobu koja je upozorila na nepravilnosti ili prijevaru.

U Ministarstvu financija, u okviru Odjela proračunskog nadzora, ustrojen je Odsjek za suzbijanje nepravilnosti i prijevara koji koordinira zakonodavne, upravne i operativne aktivnosti s ciljem zaštite financijskih interesa Europske unije, te s tim u svezi neposredno surađuje s Općom upravom Europske komisije za suzbijanje prijevara.

7. NOVI ZAKON O SUSTAVU UNUTARNJIH KONTROLA U JAVNOM SEKTORU

Dana 25.srpnja 2015.godine donesen je novi Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru. Stupanjem na snagu ovog Zakona prestao je vrijediti Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru iz 2006.godine.

Zakonom iz 2006. godine (NN 141/06), koji je donesen u vrijeme pregovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, uvedena je obvezna unutarnja financijska kontrola u javnom sektoru kao dio načela pravne stečevine Europske unije. Jedan od ciljeva bio je osiguranje pravilnog korištenja novcem poreznih obveznika kroz uspostavljanje sustava unutarnjih kontrola.

U razdoblju od donošenja Zakona iz 2006. godine do danas proračunski je sustav doživio brojne promjene povezane sa donošenjem Zakona o proračunu (NN 87/08,136/12 i 15/15) i Zakona o fiskalnoj odgovornosti(NN 139/10 i 19/14.).

Brisanjem riječi „financijsko“ iz naziva Zakona koji je donesen 2006.godine, provedeno je usklađenje s terminima koje rabe zemlje članice Europske unije kada govore o sustavima unutarnjih kontrola.

Značajnije zakonske izmjene u odnosu na Zakon iz 2006.godine su:

1. Proširenje obveznika primjene zakona

Prva bitna izmjena odnosi se na obveznike primjene Zakona. Odredbe Zakona iz 2006.godine odnosile su se na proračunske i izvanproračunske korisnike državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne samouprave utvrđene u Registru proračunskih i izvanproračunskih korisnika te jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno, isti nije obvezao na primjenu trgovačka društva i druge pravne osobe u vlasništvu Republike Hrvatske odnosno jedinica lokalne i područne(regionalne) samouprave. U vezi s tim, obveznici primjene Zakona proširuju se na sva trgovačka društva u vlasništvu Republike Hrvatske odnosno jedne ili više jedinica lokalne i područne(regionalne) samouprave te na druge pravne osobe kojima je osnivač Republika Hrvatska odnosno jedna ili više jedinica lokalne i područne

(regionalne) samouprave, a koji su obveznici podnošenja Izjave o fiskalnoj odgovornosti u skladu s odredbama Zakona o fiskalnoj odgovornosti.

Pristupanjem Republike Hrvatske u Europsku uniju otvorene su mogućnosti korištenja sredstvima iz fondova Europske unije, a upravo su spomenuta trgovačka društva i duge pravne osobe potencijalni korisnici tih sredstava. S obzirom na obveze koje se moraju ispuniti prije i pri korištenju fondovima Europske unije, od potencijalnih se korisnika sredstava fondova Europske unije zahtijeva izgrađen sustav unutarnjih kontrola kako bi se u radu osiguralo zakonito, svrhovito, ekonomično i učinkovito raspolaganje sredstvima.

Trgovačka društva i druge pravne osobe su u funkciji realizacije ciljeva nadležnog ministarstva, županije, grada ili općine, a neka se i financiraju sredstvima državnog odnosno proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te je potrebno razvijati sustave unutarnjih kontrola koji će osigurati veću razinu sigurnosti da se sredstvima koristi ne samo zakonito i svrhovito nego i ekonomično i učinkovito, imajući u vidu javni interes i kvalitetu javnih usluga.

Premda pojedina trgovačka društva i druge pravne osobe već imaju prikladne unutarnje kontrole integrirane u poslovne procese i aktivnosti u skladu s internim pravilima i odlukama, sada se tim Zakonom razvoj sustava unutarnjih kontrola propisuje kao obveza i odgovornost uprave, predsjednika uprave ili direktora odnosno ravnatelja.

2. Odgovornost za razvoj sustava

Druga bitna izmjena odnosi se na jasnije propisivanje odgovornosti za razvoj sustava unutarnjih kontrola. Praktična implementacija sustava unutarnjih kontrola pokazala je potrebu daljnjeg jačanja upravljačke odgovornosti rukovoditelja za razvoj sustava unutarnjih kontrola. Stoga se odredbama Zakona, u dijelu kojim se uređuje sustav unutarnjih kontrola, radi daljnjeg jačanja upravljačke odgovornosti i osiguranja fiskalne discipline, detaljno propisuje odgovornost odgovorne osobe institucije i rukovoditelja ustrojstvenih jedinica za razvoj sustava unutarnjih kontrola.

Uvažavajući posebnosti poslovanja trgovačkih društava i drugih pravnih osoba, Zakonom je propisana odgovornost uprave, predsjednika uprave ili direktora odnosno ravnatelja da utvrdi tko će i na koji način provoditi koordinaciju razvoja

sustava unutarnjih kontrola na razini trgovačkog društva odnosno pravne osobe. Neovisno o broju zaposlenih i financijskim sredstvima svi su proračunski i izvanproračunski korisnici državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te trgovačka društva i druge pravne osobe u obvezi razvijati sustave unutarnjih kontrola prilagođene njihovim posebnostima poslovanja.

3. Okvir za razvoj sustava

Zakonom se propisuje donošenje okvira za razvoj sustava unutarnjih kontrola koji će sadržavati komponente sustava unutarnjih kontrola, s pregledom načela, metoda i postupaka unutarnjih kontrola, temeljeno na međunarodno prihvaćenom okviru za unutarnju kontrolu koji objavljuje Odbor pokroviteljskih organizacija Treadway komisije (eng. Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission-COSO). Zakonom se nisu detaljno opisivale pojedine komponente unutarnjih kontrola, ali je propisana obveza odgovorne osobe institucije za:

- razvoj kontrolnog okruženja
- razvoj upravljanja rizicima
- uspostavu kontrola
- razvoj sustava informacija i komunikacije
- kontinuirano praćenje, samoprocjenjivanje i poboljšanje sustava unutarnjih kontrola.

4. Stručno usavršavanje

Osim rukovoditelja ustrojstvene jedinice nadležne za financije odnosno osoba uključenih u koordinaciju razvoja sustava unutarnjih kontrola, na stručno usavršavanje u području sustava unutarnjih kontrola potiče se i druge rukovoditelje odgovorne za realizaciju poslovnih ciljeva i korištenje financijskim i drugim sredstvima potrebnim za njihovu realizaciju.

5. Izvještavanje

Donošenjem Zakona o fiskalnoj odgovornosti putem Izjave o fiskalnoj odgovornosti uvedeno je izvještavanje o funkcioniranju sustava financijskog upravljanja i kontrola. Stoga su učinjene izmjene u dosadašnjem načinu izvještavanja o sustavu unutarnjih

kontrola prema Ministarstvu financija odnosno, Obrazac godišnjeg izvješća o sustavu financijskog upravljanja i kontrola (obrazac GI-FUIK) povezuje se s Izjavom o fiskalnoj odgovornosti radi uspostavljanja jedinstvenog sustava izvještavanja i rasterećenja izvještajnog sustava. Korisnici proračuna više nisu u obvezi izrađivati Godišnje izvješće o sustavu financijskog upravljanja i kontrola (obrazac GI-FUIK) niti donositi Plan uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola.

6. Unutarnja revizija

Značajnije izmjene Zakona u dijelu unutarnje revizije odnose se na jasnije definiranje svrhe i obuhvata unutarnje revizije. Preciznije se navodi savjetodavna uloga unutarnje revizije u skladu sa Međunarodnim standardima za stručnu provedbu unutarnje revizije kao u dijelu Međunarodnog okvira profesionalnog djelovanja (eng. The International Professional Practices Framework – IPPF), čije su zadnje izmjene stupile na snagu u siječnju 2013. godine.

Zakonom je propisano tko može obavljati poslove unutarnje revizije u javnom sektoru. Poslove unutarnje revizije korisnicima proračuna obavlja osoba koja je stekla stručnu ovlast ministra financija za obavljanje poslova unutarnje revizije u javnom sektoru, a u trgovačkim društvima i drugim pravnim osobama može obavljati osoba koja je stekla stručnu ovlast ministra financija ili osoba koja je stekla certifikat ovlaštenog unutarnje revizora koji izdaju strukovne organizacije.

Vezano za uspostavljanje unutarnje revizije, jasnije se definira povezanost korisnika proračuna razine razdjela državnog proračuna odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave s institucijama iz nadležnosti, s obvezom da unutarnja revizija uspostavljena na razini razdjela državnog proračuna odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obavlja unutarnju reviziju i u institucijama iz nadležnosti. Navedeno se primjenjuje i na trgovačka društva i druge pravne osobe i njihova ovisna društva.

Jedna od značajnijih izmjena u odnosu na odredbe Zakona iz 2006. godine odnosi se na jasnije definiranje odgovornosti odgovorne osobe revidirane jedinice i odgovorne osobe institucije za provedbu preporuka unutarnje revizije.

Obveza poduzimanja mjera u slučaju neprovedbe preporuka unutarnje revizije trgovačkog društva i druge pravne osobe nije posebno regulirana ovim Zakonom jer

je u trgovačkim društvima i drugim pravnim osobama putem revizorskog i nadzornog odbora osiguran mehanizam praćenja učinkovitosti sustava unutarnjih kontrola, unutarnje revizije, sustava upravljanja rizicima te raspravljanje o planovima i godišnjem izvješću unutarnje revizije.

Postojeći način izvještavanja o aktivnostima unutarnje revizije putem Obrasca godišnjeg izvješća o obavljenim revizijama i aktivnostima unutarnje revizije (Obrazac GI-UR) povezuje se s Mišljenjem unutarnjih revizora o sustavu financijskog upravljanja i kontrola za područja koja su bila revidirana u prethodnoj godini koje se predaje uz Izjavu o fiskalnoj odgovornosti, a radi uspostavljanja jedinstvenog sustava izvještavanja.

7. Vijeće za sustav unutarnjih kontrola

Vijeće se osniva radi poticanja razvoja sustava unutarnjih kontrola u javnom sektoru i savjetodavno je tijelo ministra financija te nema upravljačke ovlasti. Vijećem predsjedava ministar financija, a članove Vijeća, na prijedlog ministra financija, imenuje i razrješuje Vlada Republike Hrvatske. Članovi Vijeća imenuju se na razdoblje od četiri godine.

8. Koordinacija razvoja sustava

U dijelu kojim se uređuje koordinacija razvoja sustava unutarnjih kontrola u javnom sektoru, naglašena je važnost koordinacije razvoja sustava unutarnjih kontrola u javnom sektoru s ministarstvima nadležnim za strukturne reforme i reforme uprave, jer se razvoj ovog sustava mora provoditi kao dio sveukupnih reformi u javnom sektoru. Ministarstvo financija izrađivat će objedinjeno godišnje izvješće o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru na temelju analize Upitnika o fiskalnoj odgovornosti i Mišljenja unutarnje revizije o sustavu unutarnjih kontrola za područja koja su bila revidirana u prethodnoj godini koja se dostavljaju Ministarstvu financija te na temelju obavljenih aktivnosti iz svoje nadležnosti.

9. Nepravilnosti

Odredbe Zakona vezane uz poduzimanje radnji protiv nepravilnosti uvažavaju trenutačne normative promjene vezano uz područje nepravilnosti a provedba će se urediti podzakonskim propisom. Zakon propisuje da je odgovorna osoba institucije

obvezna sprječavati rizik nepravilnosti te poduzimati mjere u slučaju utvrđenih nepravilnosti. Odgovorna osoba institucije imenovat će osobu za nepravilnosti, s time da će ministar financija pravilnikom propisati kriterije za imenovanje osobe za nepravilnosti, obveze i način postupanja osobe za nepravilnosti, način i rokove izvještavanja o nepravilnostima u upravljanju sredstvima korisnika proračuna i sredstvima trgovačkih društava i drugih pravnih osoba te način postupanja ako se prijavljuje nepravilnost koja se odnosi na odgovornu osobu institucije.

10. Prekršajne odredbe

Zakon sadržava prekršajne odredbe kada se utvrdi da unutarnja revizija nije uspostavljena u skladu s odredbama Zakona. Za neuspostavljanje unutarnje revizije na jedan od propisanih načina propisana je kazna od 5.000 do 25.000 kuna.

Zakonom se uređuje sustav unutarnjih kontrola koji je u funkciji osiguranja primjene načela dobroga financijskog upravljanja i stvaranja preduvjeta za jačanje fiskalne odgovornosti. Sustav unutarnjih kontrola, u smislu ovog Zakona, čine načela, metode i postupci unutarnjih kontrola koje uspostavlja odgovorna osoba institucije sa svrhom uspješnog upravljanja i ostvarenja općih ciljeva, kao što su: obavljanje poslovanja na pravilan, etičan, ekonomičan, učinkovit i djelotvoran način, usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima te planovima, programima i postupcima, zaštita sredstava od gubitaka, zloupotrebe i štete, jačanje odgovornosti za ostvarenje poslovnih ciljeva te pouzdanost i sveobuhvatnost financijskih i drugih izvještaja.

Ovim se Zakonom uređuje i unutarnja revizija kao dio sustava unutarnjih kontrola koja je u funkciji neovisne i objektivne procjene sustava unutarnjih kontrola i savjetovanja s ciljem poboljšanja poslovanja institucije.

Institucije koje su bile obvezne uspostaviti unutarnju reviziju prema Zakonu iz 2006.godine, odnosno važećem Pravilniku o unutarnjoj reviziji korisnika proračuna (NN 96/13), a na dan stupanja na snagu ovog Zakona nisu uspostavili unutarnju reviziju, u obvezi su je bili uspostaviti najkasnije do 31.prosinca 2015.godine. Trgovačka društva i druge pravne osobe u obvezi su uspostaviti unutarnju reviziju u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu novog pravilnika.³⁰

³⁰ Knežević, M., Kozina, D. (2015) Novi zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru, Poslovanje proračuna i proračunskih korisnika, RRIF 09/15, str. 206.-209.

8. PULA PARKING D.O.O. I SUSTAV UNUTARNJIH KONTROLA

Donošenjem novog Zakona o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru, proširena je obveza razvoja sustava unutarnjih kontrola i na trgovačka društva i druge pravne osobe obveznike podnošenja Izjave o fiskalnoj odgovornosti. Članstvo u Europskoj uniji za Republiku Hrvatsku znači i veću mogućnost korištenja sredstvima iz fondova EU-a, a upravo su trgovačka društva mogući korisnici istih. Obveze koje se moraju ispuniti prilikom korištenja fondova uključuju i izgrađen sustav unutarnjih kontrola.

8.1. Grad Pula

Grad Pula je jedinica lokalne samouprave koja ima status velikog grada sukladno mjerilima utvrđenim važećim zakonskim propisima. Grad Pula je pravna osoba koja se povezuje u odgovarajuće oblike povezivanja odnosno zaključuje sporazume o ciljevima, oblicima i uvjetima suradnje s drugim jedinicama lokalne i regionalne samouprave radi promicanja i ostvarivanja zajedničkih interesa u unapređenju gospodarskog i društvenog razvitka gradova i općina u Republici Hrvatskoj.³¹

Ostvarujući zajednički interes u unapređivanju gospodarskog i društvenog razvitka, u okviru svojeg samoupravnog djelokruga, Grad Pula uspostavlja, surađuje i održava suradnju s jedinicama lokalne i regionalne samouprave drugih država, u skladu sa zakonom i međunarodnim ugovorima.

Grad Pula u okviru samoupravnog djelokruga osigurava obavljanje djelatnosti kojima se zadovoljavaju svakodnevne potrebe građana na području komunalnih, gospodarskih, društvenih i drugih djelatnosti, za koje je zakonom utvrđeno da se obavljaju kao javna služba. Grad Pula osigurava obavljanje komunalnih, gospodarskih i društvenih djelatnosti osnivanjem trgovačkih društava, javnih ustanova i vlastitih pogona.

Grad Pula može osnivati trgovačka društva za obavljanje gospodarskih djelatnosti. Trgovačka društva kojih je osnivač Grad Pula odnosno u kojima Grad Pula ima

³¹ Statut Grada Pula-Pola-pročišćeni tekst (Službene novine" br. 1/13) Pula, 5. travnja 2013.

udjele odnosno dionice su samostalna u obavljanju svoje djelatnosti i u poslovanju sukladno zakonu, na zakonu utemeljenom propisu, ugovoru odnosno statutu društva.

Obavljanje određenih javnih djelatnosti Grad Pula može povjeriti na temelju ugovora i drugim pravnim i fizičkim osobama. Komunalne djelatnosti obavljaju se kao javna služba. Grad Pula te pravne i fizičke osobe koje obavljaju komunalne djelatnosti obvezne su osigurati trajno i kvalitetno obavljanje tih djelatnosti i održavanje komunalnih objekata i uređaja u stanju funkcionalne sposobnosti.

Trgovačka društva su:

1. Castrum Pula 97 d.o.o. Pula
2. Fratarski d.o.o. Pula
3. Kaštijun d.o.o. Pula
4. Luka Pula d.o.o. Pula
5. Monte Giro d.o.o. Pula
6. Plinara d.o.o. Pula
7. Pragrande d.o.o. Pula
8. Pula Herculanea d.o.o. Pula
9. Pula Parking d.o.o. Pula
10. Pulapromet d.o.o. Pula
11. Pula Sport d.o.o.
12. Tržnica d.o.o. Pula
13. Vodovod Pula d.o.o. Pula

8.2. Pula parking d.o.o.

8.2.1. O djelatnosti i poslovanju Pula parkinga d.o.o.

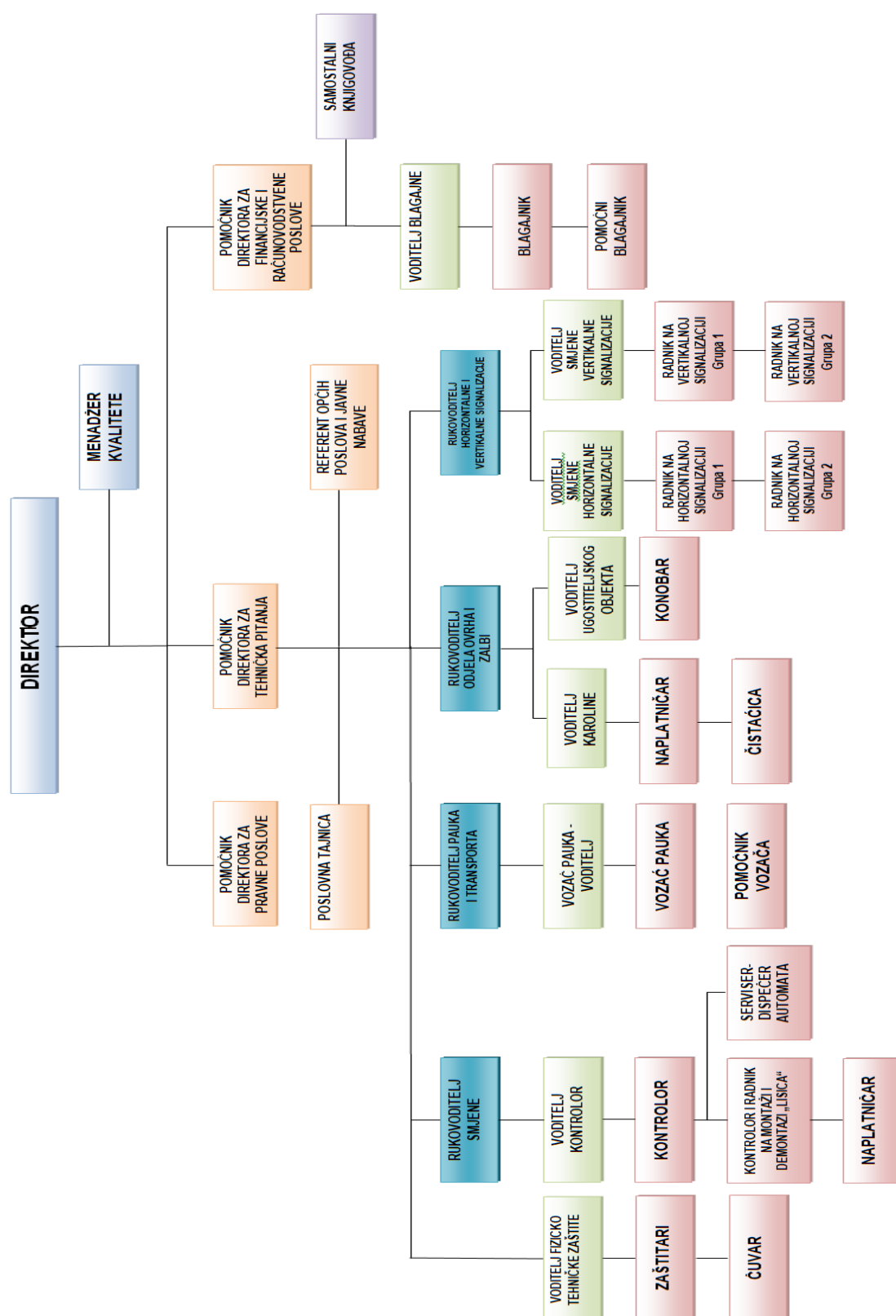
Trgovačko društvo Pula parking d.o.o. za upravljanje i održavanje parkirališta osnovano Odlukom o osnivanju društva u vlasništvu Grada Pule, započelo je sa radom 01.01.2005. godine. Pula parking d.o.o. je danom početka rada preuzeo sva prava i obveze za djelatnost koju obavlja (održavanje i upravljanje parkiralištima), prema temeljnim aktovima koji ih reguliraju, a to su: Zaključak o organizaciji naplate i

kontrole parkiranja na području grada Pule, te Naredba o lokacijama javnih parkirališta pod naplatom, zonama, vremenskom ograničenju trajanja parkiranja, vremenu naplate parkiranja i visinama naknade za parkiranje na području grada Pule.

Djelatnosti koje obavlja tvrtka su:

- održavanje i upravljanje parkiralištima
- premještanje vozila zaustavljenih ili parkiranih na mjestima gdje to nije dozvoljeno ili gdje se ometa normalan tok prometa
- trgovina motornim vozilima i motociklima,
- održavanje i popravak motornih vozila i motocikla,
- trgovina na malo motornim gorivima i mazivima,
- prijevoz putnika i tereta u unutarnjem i međunarodnom cestovnom prometu,
- poslovi zaštite osoba i imovine koji se obavljaju tjelesnom i/ili tehničkom zaštitom,
- bojanje oznaka na cestama i parkiralištima,
- pripremanje hrane i pružanje usluga prehrane, pripremanje i usluživanje pića i napitaka; pružanje usluga smještaja
- Djelatnost elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga
- Pružanje univerzalnih usluga
- Pružanje usluga s dodanom vrijednosti

Shematski prikaz 3. Organizacijska shema Pula parkinga d.o.o.



Izvor: Interna dokumentacija Pula parkinga d.o.o.

Pula parking d.o.o. sastoji se od pet odjela:

- odjel financija
- odjel pauka i transporta
- odjel naplate parkirališta
- odjel ovrha i žalbi
- odjel horizontalne i vertikalne prometne signalizacije

Svi odjeli nalaze se u sjedištu društva, u ulici Prilaz kralja Salomona 4 , u Puli.

Odjel za financije sastoji se od dva odsjeka: odsjek računovodstva i financija te blagajne. Odjel za financije upravlja svim računovodstvenim pitanjima unutar poduzeća, te vrši neposrednu kontrolu svih financijskih transakcija koje se obavljaju. Odjel financija čine pomoćnik direktora za financijske i računovodstvene poslove, samostalni knjigovođa, voditelj blagajne te blagajnici.

Odjel pauka i transporta čine rukovoditelj pauka, vozač- voditelj i drugi vozač, te pomoćnici vozača. Odjel pauka bavi se premještanjem nepropisno parkiranih vozila (premještanje vozila zaustavljenih ili parkiranih na mjestima gdje to nije dozvoljeno ili gdje se ometa normalan tok prometa) te uslugama prijevoza vozila. Premještanje nepropisno parkiranih vozila obavlja se u suradnji sa Prometnim redarstvom Grada Pule.

Odjel ovrha i žalbi najkompleksniji je odjel unutar poduzeća jer se bavi primanjem stranaka i reklamacijama za izdane dnevne parkirališne karte, slanjem ovrha za neplaćene račune, vođenjem parkirališta Karolina te vođenjem caffè bara. Rukovoditelj je odgovoran za kontrolu cijelog odjela. Na Karolini se nalazi i naplata tog parkirališta i caffè bar. Za naplatu Karoline zadužena su dva djelatnika, koji rade u smjenama, te čistačice za održavanje javnog wc-a.

Odjel naplate parkiranja vodi rukovoditelj smjene, ispod kojeg su voditelji kontrolori, kontrolori, naplatničari te serviser automata. Odjel naplate parkiranja vodi sva ulična i van-ulična parkirališta pod naplatom na području Grada Pule, brine se o kontroli naplate, radu i pražnjenju automata za naplatu parkiranja te naplati parkiranja za autobuse na Carinskom gatu.

Odjel horizontalne i vertikalne prometne signalizacije vodi rukovoditelj, ispod kojeg su vođitelji te djelatnici horizontalne i vertikalne prometne signalizacije. Zadaća odjela je održavanje parkirališta, održavanje kružnih tokova i cesta u vezi prometne signalizacije te bojanje oznaka na cestama i parkiralištima na području Grada Pule. Ovaj odjel financira se sredstvima Grada Pule.

Pravnim pitanjima u tvrtci bavi se pomoćnik direktora za pravne poslove. Tvrtka također koristi usluge vanjskih odvjetničkih i javnobilježničkih ureda.

Misija trgovačkog društva Pula parking d.o.o. je konstantno održavanje i upravljanje parkiralištima, korisnicima usluga biti na raspolaganju sa širim spektrom informacija i usluga od uobičajenih te implementirati nove tehnologije i znanja u cilju poboljšanja poslovnih procesa.

Vizija trgovačkog društva Pula parking d.o.o. je održavanje parkiralištima urednim čime se unapređuje kvaliteta života u Gradu Puli.

Ciljevi poduzeća su:

- stalno poboljšavanje kvalitete organizacije poslovanja
- održivi razvoj poslovanja tvrtke
- daljnji razvoj u sustavima kvalitete i strateškom planiranju.

8.2.2. Razvoj Pula parkinga d.o.o.

8.2.2.1. Razvoj sustava unutarnjih kontrola unutar Pula parkinga d.o.o.

Sustav unutarnjih kontrola je skup postupaka i mjera koje se uspostavljaju s ciljem ostvarivanja učinkovitosti poslovanja, pouzdanog financijskog izvještavanja i usklađenosti poslovanja sa zakonima i propisima. Osnovna svrha financijskih izvještaja je davanje informacija o financijskom položaju poduzeća i uspješnosti ostvarenja postavljenih ciljeva, a pretpostavka za objektivno i istinito iskazivanje podataka u financijskim izvještajima je uspostava kontrola nad postupcima evidentiranja poslovnih događaja.

Računovodstveno poslovanje osim informiranja ima važnu ulogu na području unutarnjeg nadzora, a provjera knjigovodstvenih isprava je samo jedan od oblika unutarnjeg nadzora. Računovodstveni nadzor, osim provjere isprava, ostvaruje se i u drugim oblicima poput provođenja inventurnih popisa, kontrole blagajne, radnih naloga, potraživanja i obveza i slično. Sustavom unutarnje kontrole u Društvu kontrolira se ispravnost dokumenata, obavljanje poslovanja na pravilan i djelotvoran način, te zaštita imovine od gubitaka uzrokovanih lošim upravljanjem.

Direktor kontrolira i usklađuje cjelokupno poslovanje Društva sa zakonskim propisima, te dostavlja izvješća o poslovanju Gradu i nadzornom odboru.

Poslovne događaje unutar poduzeća obavljaju i odobravaju isključivo ovlaštene osobe. Društvu je dodijeljen certifikat ISO. Uvedeni sustav kvalitete rada omogućuje stalnu edukaciju i usavršavanje zaposlenika, jasno propisane radne upute i postupke za naplatu, upravljanje i održavanje parkirališnih prostora, podizanje tehnološko-organizacijske opremljenost parkirališta, te odgovornost svih zaposlenika koji su obvezni sudjelovati u poboljšanju kvalitete pružanja usluga. Na parkiralištima je uveden sustav daljinskog video nadzora, a fizička zaštita imovine i čuvanje u ograđenom prostoru osigurano je za vozila koja su premještena zbog nepropisnog parkiranja u samom sjedištu Društva.

U društvu Pula Parking d.o.o. su Etičkim kodeksom uređena temeljna načela ponašanja kao što su povjerenje i kolegijalnost, zakonitost u radu, timski rad i profesionalna komunikacija, uvažavanje potreba korisnika usluga, izbjegavanje i sprječavanje sukoba interesa, odgovorno upravljanje imovinom, poslovnim financijama i postupkom nabave, povjerljivost osobnih podataka i informacija o poslovanju i izbjegavanje primanja i davanja darova. Zaposlenici ne smiju primati darove od osoba s kojima su u poslovnom odnosu (iznimno, ako se radi o prigodnim darovima simbolične vrijednosti koji se u poslovnom okruženju smatraju uobičajenim znakom pažnje). Primanje darova je dozvoljeno ako ne dovodi primatelja u obvezujuću ovisnost, ne utječe na zaključivanje posla niti stavlja davatelja u bilo kakav povlašteni položaj. Ista načela vrijede i za davanje darova. Primanje i davanja novca i/ili protuusluga je zabranjeno.

Korištenje sredstava organizacije za poslovne svrhe, osim Etičkim kodeksom uređeno je odlukom o korištenju mobilnih telefona, odlukom o korištenju službenih

automobila, poslovnih kreditnih kartica i sredstava reprezentacije. Korištenje drugih sredstava kontrolirano je od neposrednih rukovoditelja, direktora te Nadzornog odbora i Skupštine. Odlukom direktora iz studenog 2014. utvrđeno je kako zaposlenici nemaju pravo pristupa imovini izvan radnog vremena. U skladu s Izjavom o osnivanju, odluke donose direktor, Nadzorni odbor i Skupština. Prigodom donošenja odluka sastavljaju se zapisnici, a odluke se temelje na pravilnicima koja uređuju pojedina područja poslovanja (Pravilnik o radu, Pravilnik o javnoj nabavi), analizama, godišnjim planovima, bilješkama i izvješćima te su evidentirane u knjizi odluka. Odluke i druge informacije iz djelokruga rada su objavljene na mrežnim stranicama u skladu s odredbama članka 10. Zakona o pravu na pristup informacijama.

Etički kodeks služi kao smjernica zaposlenicima u pogledu etičkih standarda koje su obvezni primjenjivati u svom radu. Kodeksom su utvrđeni i postupci za prijavljivanje i izvješćivanje o mogućem sukobu interesa te obveze rukovoditelja i drugih zaposlenika u slučaju sumnje na prijevaru. Društvo je postupke za prijavljivanje i izvješćivanje o mogućem sukobu interesa osim etičkim kodeksima, uredilo i uvođenjem sustava upravljanja kvalitetom.

Društvo Pula Parking razvrstano je u male poduzetnike. Funkciju unutarnjih kontrola, prema sistematizaciji i opisu radnih mjesta, obavljaju odgovorne osobe (rukovoditelji). Dodatnu kontrolu obavlja i osnivač.

Dužnost sprječavanja prijave uređena je sistematizacijom radnih mjesta. Rukovoditelji samostalno ili po nalogu direktora obavljaju rotaciju zaposlenika unutar službi. Specifična područja u kojima je prisutan veći rizik pojavljivanja prijave su ona na kojima se koristi gotov novac. Na ta su mjesta postavljene nadzorne kamere. Na tim se radnim mjestima provode izvanredne, nenajavljene kontrole i sastavljaju zapisnici o obavljenom nadzoru, a sve po nalogu rukovoditelja ili direktora.

Društvo je postupke i tehnike otkrivanja mogućih prijave uspostavilo u okviru redovnih radnih zadataka zaposlenika. Prati i istražuje rizična područja poslovanja (blagajničko poslovanje, naplata potraživanja i druga područja), provjerava otvorene stavke potraživanja i poduzima mjere naplate, provodi analitičke provjere računa u glavnoj knjizi i pomoćnim evidencijama, popisuje i usklađuje stvarno stanje imovine s knjigovodstvenim stanjem i sl. Kontrole provodi redovito ovisno o vrsti poslovne

aktivnosti. Društvo ima računovodstvene politike, Pravilnik o organizaciji i načinu vođenja knjigovodstva te primjenjuje računski plan koji odgovara potrebama iskazivanja analitike po mjestima troška. Poslovne promjene evidentira u poslovnim knjigama na temelju izvornih dokumenata. Unutar društva postoji i Pravilnik o provedbi postupaka javne nabave.

Etičkim kodeksom društvo je zajamčilo anonimnost i zaštitu osoba koje izvijeste o sumnji na prijevare na način da se podaci o podnositelju prijave smatraju povjerljivim, te da podnošenje prijave od zaposlenika u dobroj vjeri ne može biti razlogom za njegovo sankcioniranje. Korisnici usluga, poslovni partneri i građani mogu podnijeti prijavu u slučaju sumnje o povredi Etičkog kodeksa, Etičkom povjerenstvu pisanim putem ili na adresu elektroničke pošte objavljene na mrežnim stranicama društva. Rukovoditelji su obvezni osigurati djelotvoran i učinkovit sustav upravljanja javnim sredstvima i spriječiti da se prijevare pojave u njihovom području odgovornosti. Sprječavanje prijevara podrazumijeva donošenje općih akata i uspostavu standarda kako bi se smanjila mogućnost prijevara, povećanje svjesnosti rukovoditelja i drugih zaposlenika o mogućnosti prijevara kao i njihovu obvezu da izvijeste o sumnji na prijevare te prepoznavanje rizika i uspostavljanje unutarnjih kontrola, kao odgovor na rizike prijevare.

Odgovorna osoba koja je zadužena za uočavanje i identificiranje rizika je osoba zadužena za financijsko upravljanje i kontrolu odnosno koordinator za razvoj sustava unutarnjih kontrola (koordinator za FMC). Koordinator za FMC utvrđuje potencijalni učinak rizika na poslovanje društva u budućnosti i na efikasno upravljanje. Rizici i njegovi oblici mogu se umanjiti i izbjeći, kako bi se povećala sigurnost poslovanja. Također, veći rizik se može svjesno i prihvatiti te na taj način ostvariti veću dobit. Svrha donošenja strategije upravljanja rizicima jest pomoć u ostvarivanju misije i vizije poduzeća vodeći se temeljnim načelima organizacije. Time se otklanjanju mogućnosti neostvarenja zadanih ciljeva. Upravljanje rizikom predstavlja niz međusobno povezanih elemenata između kojih mora postojati ravnoteža, da bi upravljanje rizicima bilo efektivno. Uobičajeno rješenje je uvođenje odgovarajućih unutarnjih kontrola radi minimiziranja pojavljivanja rizika. Upravljanje rizicima je zakonska obaveza i neizostavan element dobrog upravljanja. Odgovarajuće upravljanje rizicima je od izuzetne važnosti za Društvo i za sposobnost obavljanja

dodijeljenih mu funkcija. Društvo djeluje unutar pravnog okvira kojeg čini Ustav Republike Hrvatske.

Provođenje i ostvarivanje osnovne djelatnosti utvrđeno je Strateškim planom, godišnjim i višegodišnjim planovima upravljanja Društva, a sve u okvirima odobrenih financijskih sredstava utvrđenih godišnjim i višegodišnjim financijskim planovima usvojenim od strane Skupštine Društva.

Iz navedenog stavovi Društva prema rizicima su:

- sve aktivnosti koje provodi usmjerene su na ostvarenju glavnih ciljeva utvrđenih misijom i vizijom i temeljnim načelima;
- sve aktivnosti provode se u okviru postojećih zakonodavnih okvira;
- neće se poduzimati aktivnosti koje bi mogle prouzročiti materijalni rizik i rizik od štetnog publiciteta za ugled;
- sve aktivnosti provodit će se u skladu sa donesenim i usvojenim planovima upravljanja;
- aktivnosti u ostvarivanju odobrenih projekata provodit će se u skladu s odobrenim sredstvima iz financijskog plana i sukladno Zakonu o javnoj nabavi;
- svi djelatnici koji donose odluke, ili sudjeluju u njihovoj pripremi, moraju imati odgovornost i jasno saznanje da će aktivnosti koje poduzimaju rezultirati koristima za opće dobro;
- prilikom donošenja određenih odluka u procesu planiranja analiziraju se svi mogući rizici i način upravljanja istim;
- upravljanje rizicima omogućava predviđanje nepovoljnih okolnosti koje mogu nastati pri ostvarivanju osnovnog cilja;
- u detektiranju, definiranju i prijedlogu načina za otklanjanje i ublažavanje rizika sudjeluju svi djelatnici te Koordinator za FMC.

Kroz strategiju upravljanja rizicima utvrđena je metodologija koja podrazumijeva dokumentiranje, informacije o rizicima, njihovoj vrsti, vjerojatnosti nastanka i procjeni učinaka, ustrojavanju registara rizika, uvođenju sustava izvješćivanja o rizicima, imenovanju odgovornih osoba za praćenje rizika.

Proces upravljanja rizicima obuhvaća sljedeće aktivnosti:

1. Utvrđivanje rizika
2. Procjene rizika (mjerenje vjerojatnosti i učinka rizika, te njihovo rangiranje)
3. Određivanje aktivnosti za postupanje po rizicima
4. Uspostavljanje sustava za praćenje i izvješćivanje o najznačajnijim rizicima

Rizici se utvrđuju prema obrascima danim u registru rizika. Koordinator za FMC je zadužen za njihovu identifikaciju, upisivanje u registar i njihovo praćenje, odnosno ažuriranje registra rizika. Koordinator za FMC zadužen je za cjelokupan proces utvrđivanja, procjenjivanja i praćenja rizika, te za poduzimanje potrebnih radnji u svrhu smanjenja ili otklanjanje rizika kroz sustav financijskog upravljanja i kontrola u Društvu.

Utvrđivanje rizika uključuje identifikaciju potencijalnih rizika i uzrok rizika, kao i potencijalne posljedice rizika. Tipični rizici s kojima se suočava javni sektor ogledaju se kroz:

- Sve što predstavlja prijetnju postizanju ciljeva organizacije, programa ili pružanja usluga građanima
- Sve što može narušiti ugled institucije ili smanjiti povjerenje javnosti u instituciju
- Propust u smislu zaštite od neprikladnog ili nezakonitog poslovanja, rasipanja ili loše rentabilnosti
- Nepridržavanje propisa, kao što su propisi o zaštiti na radu, sigurnosti i zaštiti okoline
- Nesposobnost reagiranja na promijenjene okolnosti ili nemogućnost njihovog upravljanja na način koji sprječava ili umanjuje nepovoljne učinke na pružanje javnih usluga.

Identificiranje rizika se može podijeliti na dvije odvojene faze. To su:

- početna identifikacija rizika
- kontinuirana identifikacija rizika, koja je neophodna za identifikaciju novih rizika koji se ranije nisu pojavljivali, promjene u vanjskim rizicima, ili rizici koji su ranije postojali prestaju biti značajni za Društvo.

S obzirom da se radi o trgovačkom društvu koje ne ispunjava kriterije za ustroj vlastite jedinice za unutarnju reviziju, društvo je obuhvaćeno funkcijom unutarnje revizije nadležnog ministarstva, županije ili grada. Vlasnik Pula parkinga je Grad Pula stoga je tvrtka obuhvaćena revizijom Grada Pule.

Pula parking d.o.o. je koncem 2015.godine započeo sa implementacijom sustava Unutarnjeg financijskog upravljanja i kontrola. Sukladno tome, donesene su odluke o imenovanju koordinatora za razvoj sustava unutarnjih kontrola te osobe zadužene za nepravilnosti.

Također, sukladno realizaciji projekta implementacije sustava Unutarnjeg financijskog upravljanja i kontrola u trgovačkom društvu Pula parking d.o.o. izrađene su mape procesa, te procesi koji su odobreni, te se implementiraju i koriste nalaze se popisani unutar sadržaja „Mape procesa“ i Zapisnika o primopredaji implementacije FMC projekta. U Prilogu 1. može se vidjeti službeni popis procesa. Predan je izrađen Projekt financijskog upravljanja i kontrole sa svim pripadajućim dokumentima u pisanom i elektronskom obliku. Obrađen je opći dio o poduzeću koji navodi misiju i viziju poduzeća te ciljeve koji su postignuti ili ih se nastoji postići.

Procesi koji su revidirani:

- Procesi financijskog poslovanja
- Procesi financijskog upravljanja
- Procesi upravljanja imovinom
- Procesi knjigovodstva
- Procesi nabave
- Procesi općih poslova
- Procesi prihoda
- Procesi upravljanja projektima
- Procesi rashoda

Direktor trgovačkog društva Pula parking d.o.o. sukladno realizaciji projekta implementacije sustava Unutarnjeg financijskog upravljanja i kontrola, donio je odluku kojom se svi procesi i postupci iz Mape procesa trgovačkog društva Pula parking d.o.o. odobravaju za implementaciju u organizaciju i uporabu unutar trgovačkog društva. Procesi unutar „Mape procesa“ se ne moraju posebno ovjeravati unutar „Tablica za odobrenje“ jer se ovjerom odluke smatraju i svi procesi unutar „Mape procesa“ kao ovjereni i odobreni.

Za 2015.godinu, u Pula parkingu sastavljeni su Izjava i Upitnik o fiskalnoj odgovornosti ta Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti. U Prilogu 2. vidljivi su sadržaji predmeta za fiskalnu odgovornost. Upitnikom su obuhvaćena sva tražena polja koja se odnose na planiranje, izvršavanje plana, javnu nabavu, računovodstvo i izvještavanje.

Kontrolu Izjave o fiskalnoj odgovornosti izvršio je Upravni odjel za prostorno uređenje, komunalni sustav i imovinu Grada Pule u prostorijama društva. Zadatak kontrole bio je utvrditi da li postoji Predmet o fiskalnoj odgovornosti za 2015.godinu u kojem je priložena izjava i drugi dokumenti temeljem kojih je Izjava sastavljena te utvrditi da li je sastavljen sadržaj Predmeta o fiskalnoj odgovornosti. Testiranje se provelo na 6 pitanje za koje je za 5 primljen potvrđan odgovor te 1 djelomično.

Temeljem popunjenog upitnika, raspoloživih informacija, rezultata rada unutarnje i vanjske revizije te procjene direktora uočene su slabosti i nepravilnosti u područjima kontrole odobrenih sredstava za sponzorstvo i donacije. Rađeno je na tome da se iste otklone sukladno Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti. Na temelju toga, donesen je Pravilnik o sponzoriranju i doniranju u kojem je točno navedeno kontroliranje odobrenih sredstava za tu namjenu.

Uočene slabosti i nepravilnosti ne utječu na zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava te učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola u okviru sredstava utvrđenih u proračunu, odnosno financijskom planu.

8.2.2.2. *Državna revizija u Pula parkingu d.o.o.*

Financijska revizija poduzeća je provedena 2010. godine za društva u vlasništvu Grada Pule. Program rada i financijski plan poslovanja za 2010. doneseni su u srpnju 2010. Temeljitom revizijom, Državni ured za reviziju predložio je donošenje godišnjeg programa rada i financijskog plana poslovanja prije početka poslovne godine u cilju učinkovitog praćenja cjelokupnog poslovanja. Također, predloženo je kroz usklađenost i primjenu zakonskih propisa u cjelokupnom poslovanju kontinuirano razvijati i unapređivati sustav unutarnjih kontrola. U funkcioniranju unutarnjih kontrola postoje slabosti, nedostaci i nedosljednosti u provođenju određenih postupaka.

Društvo je prihvatilo prijedlog Državnog ureda za reviziju, te je u svom očitaniu za Državni ured navelo da je program rada i financijski plan poslovanja donesen 26. listopada 2009., ali ga je nadzorni odbor usvojio kasnije.

Društvo primjenjuje računovodstveni sustav poduzetnika i vodi propisane poslovne knjige u skladu s odredbama Zakona o računovodstvu. Državni ured za reviziju naložio je poduzimanje propisanih mjera za potpunu i pravodobnu naplatu potraživanja. Nadalje, također je naloženo obavljanje cjelovitog godišnjeg popisa imovine i obveza, te usklađivanje popisanog stvarnog stanja s knjigovodstvenim stanjem u skladu s odredbama Zakona o računovodstvu. Društvo je prihvatilo nalaz Državnog ureda za reviziju, te je u svom očitovanju navelo da su popisne liste upotpunjene tijekom očitovanja.

Državni ured za reviziju naložio je i postupanje u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Društvo je prihvatilo nalaz Državnog ureda za reviziju, te je u svom očitaniu navelo da je pokrenuta javna nabava za materijal za vodoravnu signalizaciju, a uvođenjem automatske naplate na najvećem parkiralištu vrijednost nabave za parking karte je smanjena. Nadalje, od 2012. računovodstvene poslove i poslove fizičke zaštite obavljaju zaposlenici Društva tako da za fizičku zaštitu neće biti potrebe za provođenje postupaka javne nabave.

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju, obavljena je financijska revizija Društva za 2010. godinu. Revizijom su obuhvaćeni financijski izvještaji i poslovanje te je izraženo uvjetno mišljenje. Revizija je obavljena na način i

prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora. Planirana je i obavljena s ciljem da pruži razumno uvjerenje jesu li financijski izvještaji sastavljeni prema računovodstvenim propisima i standardima, a poslovanje usklađeno sa zakonima i drugim propisima. Navedene su činjenice koje su utjecale na izražavanje uvjetnog mišljenja:

- za naplatu potraživanja nisu poduzimane sve propisane mjere naplate
- popisom imovine i obveza nije obuhvaćena cjelokupna imovina (ulaganja u tuđa osnovna sredstva, dugotrajna financijska imovina, potraživanja od države i drugih institucija, druga potraživanja, plaćeni troškovi budućih razdoblja i obračunati prihodi, rezerviranja, kratkoročne obveze prema zaposlenicima, obveze za poreze, doprinose i druge kratkoročne obveze, odgođeno plaćanje troškova i prihod budućeg razdoblja) i izvanbilančni zapisi, te nisu sastavljene popisne liste
- nabavu materijala za potrebe vodoravne signalizacije, zaštitarske usluge, računovodstvene usluge te nabava parking karata obavljani su bez provedbe propisanih postupaka javne nabave³²

U travnju 2015. godine obavljena je revizija sprječavanje i otkrivanja prijevara kod trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave na području Istarske županije. Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora. Postupci revizije provedeni su od 18. studenoga 2014. do 1. travnja 2015.

Na području Istarske županije u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave posluju trgovačka društva koja obavljaju komunalne djelatnosti, djelatnosti proizvodnje i distribucije vode, sakupljanja i pročišćavanja vode, odvodnje, održavanja i građenja vodnih građevina, prijevoza putnika, projektiranja i upravljanja poslovnim zonama, gospodarenja otpadom, opskrbe plinom, upravljanja, održavanja

³²Državni ured za reviziju, Republika Hrvatska; Područni ured Pazin: *Izvješće o obavljenoj reviziji Pula parking d.o.o.*; Pazin, prosinac 2011. str.8.-9.

i izgradnje sportskih objekata, izgradnje i upravljanja parkiralištima, upravljanja i održavanja nekretnina, agencije za razvoj i drugo.

Predmet revizije učinkovitosti su politike i postupci za sprječavanje i otkrivanje prijevare, te aktivnosti koje društva poduzimaju kako bi spriječila i otkrila prijevare. Revizijom je obuhvaćeno pet trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave na području Istarske županije (Pula promet d.o.o., Pula, Monte Giro d.o.o., Pula, Pula Parking d.o.o., Pula, Tržnica d.o.o., Pula i Agencija za ruralni razvoj Istre d.o.o., Pazin). Odabrana su na temelju ostvarenih prihoda, broja zaposlenih te prostorne zastupljenosti u županiji.

Ciljevi revizije su bili:

- utvrditi jesu li društva uspostavila politike, procedure i kontrole kako bi spriječila prijevare
- utvrditi poduzimaju li potrebne aktivnosti kako bi povećala svjesnost rukovoditelja i drugih zaposlenika o mogućnosti pojave prijevare
- ocijeniti djelotvornost sustava unutarnjih kontrola s obzirom na rizike prijevare
- utvrditi koje su postupke društva uspostavila kako bi što prije otkrila prijevare.

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: politike i postupci za sprječavanje prijevare, odgovornost rukovoditelja i drugih zaposlenika za sprječavanje prijevare, sustav unutarnjih kontrola s obzirom na pojavnost prijevare te analitički i drugi postupci za otkrivanje prijevare.

Trgovačkim društvima obuhvaćenim revizijom su poslani upitnici u vezi politika i postupaka za sprječavanje prijevare, odgovornosti rukovoditelja i drugih zaposlenika za sprječavanje prijevare, sustava unutarnjih kontrola te analitičkih i drugih postupaka za otkrivanje prijevare. Provjeravani su dokazi za pojedine tvrdnje iz pribavljenih odgovora. Proučeni su i analizirani zakoni, propisi i drugi akti te dokumentacija i informacije o poslovanju trgovačkih društava obuhvaćenih revizijom, stručni članci, strategije i drugo. Obavljeni su razgovori s direktorima, rukovoditeljima i zaposlenicima te su pribavljena obrazloženja odgovornih osoba o pojedinim poslovnim događajima.

Društva Pulapromet d.o.o., Pula, Monte Giro d.o.o., Pula, Pula Parking d.o.o., Pula i Agencija za ruralni razvoj Istre d.o.o., Pazin nisu održavala izobrazbu zaposlenika

vezanu uz stjecanja potrebnih znanja za sprječavanje prijevare (što se smatra prijevarom, na koji način prijevara šteti društvu i kako treba prijaviti sumnjive aktivnosti).

U Pula parkingu d.o.o. uspostavljeno je odobravanje financijskih transakcija iznad određenih iznosa. Izjavom o osnivanju utvrđeno je da direktor bez suglasnosti Skupštine ne može zaključivati poslove koji se odnose na raspolaganje nekretninama u vlasništvu, kupnju novih nekretnina, raspolaganje dionicama i poslovnim udjelima u vlasništvu društva, kupnju novih dionica i poslovnih udjela, osnivanje novih trgovačkih društava i zaključivanje ugovora o zajedničkom ulaganju i sličnih ugovora. Nadalje, ne može zasnivati založno pravo ili fiducijarni prijenos prava vlasništva na nekretninama i/ili poslovnim udjelima i dionicama u vlasništvu, izdavati garancije i preuzimati jamstva za treće osobe. Društvu je revizijom utvrđena slabost u području zapošljavanja. U 2014. zaposlen je jedan zaposlenik na neodređeno vrijeme i sedam zaposlenika na određeno vrijeme. Zapošljavanje je obavljeno na temelju odluke direktora. Za zapošljavanje nije raspisan natječaj putem Hrvatskog zavoda za zapošljavanje niti je objavljen natječaj u dnevnom tisku. 2015. raspisan je natječaj putem Hrvatskog zavoda za zapošljavanje te je također i objavljen u dnevnom tisku. Zaposlena je jedna osoba. Društvu je predloženo poduzimati sve aktivnosti kako bi se Etički kodeksi koji su doneseni u studenom i prosincu 2014. u cijelosti primijenili u praksi. Društvo nije održavalo izobrazbu zaposlenika vezanu uz stjecanja potrebnih znanja za sprječavanje prijevare (što se smatra prijevarom, na koji način prijevara šteti društvu i kako treba prijaviti sumnjive aktivnosti). Državni ured za reviziju predložio je održavati izobrazbu zaposlenika vezanu uz stjecanja potrebnih znanja za sprječavanje prijevare.

U trgovačkim društvima obuhvaćenim revizijom je funkcioniranje unutarnjih kontrola uređeno Društvenim ugovorom odnosno Izjavom o osnivanju, kojima su utvrđene nadležnosti Skupštine, Nadzornog odbora i Uprave, a opis poslova i radnih zadataka zaposlenika je uređen internim aktima društava.

Društvo Pula Parking d.o.o. provodi unutarnje kontrole na način da spriječe prijevaru te u poslovnim planovima i izvješćima o poslovanju ocjenjuju njihovo funkcioniranje kao i specifična područja svoga poslovanja u kojima je prisutan veći rizik pojavljivanja prijevara. Kontrolu obavlja osnivač kroz Nadzorni odbor, Skupštinu i gradsko vijeće.

Društvo je postupke i tehnike otkrivanja prijevара uspostavilo u okviru redovnih radnih zadataka zaposlenika kroz podjele dužnosti, odgovarajuće dokumentiranje te nadgledanje pojedinih poslovnih postupaka zaposlenika i tijela društva. Etičkim kodeksom su uredila način postupanja sa zaprimljenim prijavama, izvješćivanje o zaprimljenim prijavama i postupcima po prijavama o sumnji na prijevaru. Pula parking d.o.o. istražuje sumnjive transakcije, skrivene odnose među pojedincima, organizacijama i događajima, a postupcima i tehnikama otkrivanja prijevara obuhvaćene su pojedine razine odgovornosti unutar društava. Društvo o postupcima i tehnikama za otkrivanje prijevara nije donijelo pisane procedure. Zajamčena je anonimnost i zaštita osoba koje izvijeste o sumnji na prijevaru na način da se podaci o podnositelju prijave smatraju povjerljivim te da podnošenje prijave od strane zaposlenika u dobroj vjeri ne može biti razlogom za njegovo sankcioniranje. Društvo je u očitovanju navelo da će u 2015. donijeti pisane procedure za uspostavu analitičkih postupaka i tehnika za otkrivanje prijevara uvođenjem norme HRN ISO 26000:2010, Smjernice u društvenoj odgovornosti.

Državni ured za reviziju je ocijenio, da su trgovačka društva obuhvaćena revizijom poduzimala aktivnosti za sprječavanje i otkrivanje prijevara, pri čemu su potrebna određena poboljšanja. Trgovačka društva obuhvaćena revizijom donijela su dokumente u kojima su navedene etičke vrijednosti, poslovna načela i obveze prema interesnim skupinama. Etičkim kodeksom uredila su davanje i primanje poklona i ugošćavanja. Sva društva su donošenje odluka tijela upravljanja uredila aktom o osnivanju i dobrom praksom, a donošenje odluka je potkrijepljeno zapisnicima, bilješkama, izvješćima i drugom dokumentacijom. Društva obuhvaćena revizijom su donijela opće akte koji služe kao smjernice zaposlenicima u pogledu etičkih standarda koje su obvezni primjenjivati u svom radu. Etičkim kodeksom uredila su postupke za prijavljivanje i izvješćivanje o mogućem sukobu interesa te obveze rukovoditelja i drugih zaposlenika u slučaju sumnje na prijevaru.

U trgovačkim društvima obuhvaćenim revizijom, unutarnje kontrole se provode na temelju općih akata, dobre prakse te ustroja i organizacije poslovanja. Društvo je procedure provođenja unutarnjih kontrola uredilo i uspostavljanjem sustava upravljanja kvalitetom. Trgovačka društva obuhvaćena revizijom nisu uredila način ocjenjivanja funkcioniranja sustava unutarnjih kontrola. Društva nisu obvezna ustrojiti

unutarnju reviziju. Osnivači imaju ustrojenu službu za unutarnju reviziju koja nije obavila reviziju u društvima.

Analizirani su strategije, planovi, politike i smjernice, te su obavljena izravna dokazna ispitivanja s obzirom na područja podložna prijevare (donošenje općih i pojedinačnih akata, kolanje dokumentacije i informacija, evidentiranje u poslovnim knjigama, upravljanje i raspolaganje imovinom, naplata potraživanja, preuzimanje i podmirenje obveza, nabava roba, radova i usluga, blagajničko poslovanje, opravdanost i dokumentiranost ostvarenih rashoda, postupci zapošljavanja, obračun plaća i naknada, donacija i pomoći te pružanje i naplata usluga).

Državni ured za reviziju dao je sljedeće preporuke za Pula parking d.o.o.

- provoditi zapošljavanje putem Hrvatskog zavoda za zapošljavanje ili objavom natječaja u dnevnom tisku radi veće transparentnosti poslovanja,
- održavati izobrazbu zaposlenika vezanu uz stjecanja potrebnih znanja za sprječavanje prijevare
- urediti način ocjenjivanja funkcioniranja sustava unutarnjih financijskih kontrola
- donijeti pisane procedure o analitičkim postupcima i tehnikama za otkrivanje prijevara.

Državni ured za reviziju ocijenio je da bi provedba navedenih preporuka pridonijela sprječavanju i ranom otkrivanju prijevara te postizanju boljeg upravljanja javnim sredstvima i većoj transparentnosti i odgovornosti.

8.2.3. Budućnost i daljnji razvoj Pula parkinga d.o.o.

Pula parking d.o.o. je u rujnu 2015. godine prvi put objavio svoj samostalni izvještaj o održivosti i društvenoj odgovornosti koji obuhvaća podatke za 2015. i 2014. godinu. Izvještaj je izrađen u skladu sa smjernicama Globalne inicijative za izvještavanje tj. prateći propisane indikatore u okviru G4 preporuka. Ovim objavljivanjem tvrtka je postala jedna od prvih organizacija u Istri i Hrvatskoj koja je izdala Izvještaj o održivosti prema GRI G4 smjernicama. Izvještaj je namijenjen svim dionicima Pula Parkinga d.o.o. koji žele znati nešto više o tome kako Pula Parking d.o.o. upravlja

svojim utjecajima na život u gradu Puli, gospodarstvo okoliš i širu društvenu zajednicu.

Pula Parking d.o.o prva je tvrtka u Istri i među prvima u Hrvatskoj koja je u svoje poslovanje sustavno ugradila odgovornost prema svim dionicima. Tvrtka se trudi biti među najboljima po pitanju pružanja usluga parkiranja, otvorena i transparentna u svim segmentima poslovanja, te doprinijeti boljem funkcioniranju grada Pule.

Kroz sustavni pristup stalnom poboljšavanju kvalitete usluga, zaštite okoliša i sigurnosti na radu tvrtka je postigla zavidne rezultate, koji su i javno prezentirani, kako bi se pokazala društvena odgovornost prema radnicima, vozačima, građanima, gostima i gradu Puli.

Za razliku od financijskih izvještaja koji su usmjereni isključivo na financijske pokazatelje uspješnosti poslovanja u skladu s hrvatskim i međunarodnim standardima financijskog izvještavanja, nefinancijsko izvještavanje usmjereno je na izvještaje o održivosti ili o društveno odgovornom poslovanju, odnosno nefinancijske aspekte djelovanja neke organizacije koji uključuju ekonomska i okolišna pitanja, pitanja radnih odnosa, ljudskih prava, utjecaja na društvo i odgovornosti za proizvod

Pula parking d.o.o. konstantno radi na poboljšanju i uvođenju novih tehnologija u svome poslovanju, te prati svjetske trendove u području pružanja usluga parkiranja, brine o održivom razvoju i zaštiti okoliša u okvirima svojih mogućnosti i na taj način doprinosi razvitku grada Pule i šire društvene zajednice.

Naravno uvijek postoje problemi i poteškoće koje usporavaju uspješno poslovanje.

Problemi s kojima se prvenstveno Pula parking suočava jest pomanjkanje parkirališnog prostora. Zbog velike potražnje za parkirališnim prostorom, nastaju prometne gužve, a gužva na parkiralištima prouzrokuje zabranjeno parkiranje i gust promet prilikom traženja slobodnog parkirnog mjesta. Takvo stanje stvari s druge strane prouzrokuje kašnjenje javnog prijevoza, zastoje u prometu te ima negativan utjecaj na kvalitetu okoliša u centru. Kapacitet prometnica koje vode prema centru i oko njega je dostatan; problem predstavlja parkiranje. Problem parkiranja postoji općenito, samo što je izraženiji ljeti i u kasnim popodnevnim satima. Grad Pula je suočen sa značajnim problemom prometa i parkiranja. Pored ostalih razloga, rješavanje tih problema igra važnu ulogu u okviru razvoja turističkog sektora u regiji.

Za povećanje obujma poslovanja, potrebno bi bilo proširiti gradske ulice, a kako je Pula parking gradsko poduzeće, za sva važna pitanje nadležan je Grad Pula. Mogući scenariji rješavanja su: povećanje cijene parkiranja, izgradnja novih parkirnih mjesta, provođenje sustava P&R (odnosno parkiraj i koristi sustav javnog prijevoza) te uvođenje i širenje biciklističke mreže. Poduzeće konstantno radi na novim prijedlozima, kako za proširenje parkiranja u ulicama, tako i na planovima za gradnju parkirne kuće, ali postoje zapreke u vidu zakona, odnosno političkog okruženja. Pula parking ulaže trud kao i razne mjere poboljšanja rada te to daje rezultate u poslovanju svake godine. Parkiranje u gradu Puli je najjeftinije na Jadranu, pa se stoga u blagajnu Pula parkinga slije puno manje novaca nego u drugim gradovima.

Također, poduzeće se konstantno susreće s poteškoćama u naplati potraživanja. S obzirom da većina koja dođe u Grad Pulu koristi usluge parkiranja, osim domaćeg stanovništva, stranci su isto veliki potrošači. Pogotovo u ljetnim mjesecima, gdje je potražnja za parkiranjem jako velika. S obzirom da nisu svi upoznati s pravilima parkiranja, mnogo stranaka ne plati parking, pa dobivaju dnevne parkirne karte. Misleći da s obzirom na strane registarske oznake, Pula parking nema kako tereti ih za trošak, većina zanemaruje izdane dnevne parkirališne karte. Međutim, u suradnji s domaćim odvjetnicima i javnobilježničkim uredima, Pula parking vrši naplatu i u inozemstvu. Naplata je zadovoljavajuća, ali također dolazi do poteškoća u naplati, ponekad zbog raznim pravnih regulativa, ponekad zbog nemogućnosti pronalaska vlasnika vozila. Ovaj problem nije izražen samo sa europskim zemljama poput Njemačke, Austrije i Švicarske, već također i u balkanskim susjednim zemljama.

Problemi se također javljaju u poslovanju s gotovinom, prvenstveno na automatima. Manjkovi ili viškovi koji se pojavljuju zahtijevaju odgovorno i zakonsko poslovanje. Na automatima se može plaćati samo u hrvatskoj valuti, ali često dolazi do zlouporabe te ubacivanja kovanica drugih valuta koje automat zabilježi kao domaće te izdaje potvrdu o parkiranju. Prilikom pražnjenja automata i brojanja kovanica uviđaju se pogreške te zabilježuju manjkovi novca. Unapređenjem tehnologije radi se na tome da automati ne prihvaćaju valute osim one za koju su baždareni. Na blagajni bog čestih i nenajavljenih kontrola ne dolazi često do manjkova ili viškova zbog odgovornog poslovanja djelatnika.

Financijski pokazatelji svake godine ukazuju na dobro financijsko stanje (visoka likvidnost, niska zaduženost, visok stupanj samofinanciranja), kao i na uspješno poslovanje (skraćeno trajanje naplate potraživanja, ekonomičnost poslovanja i financiranja veće od 1, te pozitivni pokazatelji profitabilnosti).

Pula parking je početkom 2017. godine kreirao dugoročni financijski plan u kojem su iznijeti planovi ulaganja i nabave za buduće razdoblje.

Pula parking planira već postojeće besplatne wi-fi lokacije unaprijediti sa boljom internet vezom, većim brojem korisnika koji se mogu spojiti istovremeno, uz ponude i informacije o eventima i događajima. U planu je uvođenje i novih wi-fi spotova na svim važnijim turističkim lokacijama. Ovaj projekt je već saživio i intenzivno se radi na tome.

Također jedan od planova koji se već u punom jeku je i održavanje postojećih i postavljanje novih stanica za tzv. "bike sharing".

U planu je kompletnu vertikalnu signalizaciju na prometnicama u gradu Puli zamijeniti novom poboljšanom signalizacijom te nabava novih strojeva za označavanje horizontalne signalizacije.

Većina gradova suočava se sa problemom smještaja vozila, pogotovo primorski gradovi koji u ljetnoj sezoni višestruko povećavaju svoje potrebe za parkiranjem. Gradovi se nekakvom učestalom strategijom oslanjaju na: vremenske zone, kvartovske karte, stanarske povlaštene tarife i provođenje kontrole parkiranja putem kontrolora, naplatničara parkirališta. Ovakve strategije su se razvile tijekom određenog vremena i došle su do svojih granica učinkovitosti. Rastom populacije i ekonomskog razvitka očekuje se povećanje potrebe za parkiranjem, te premašivanje dostupnih parkirališnih mjesta kako na uličnim tako i na van-uličnim parkiralištima. Upravljanje parkiralištima ključan je element smanjenja gužvi u gradovima. Kroz razne strategije upravljanja može se bolje regulirati ulično i van-ulično parkiranje, dostupnost parkiranja i smanjenje pretjeranog kruženja vozila.

Pula parking od svog osnutka 01.01.2005. godine ulaže u znanja, opremu i tehnologiju te sa dvanaest zaposlenika kroz 12 godina postojanja sada zapošljava 50-ak radnika. Od samog osnutka poduzeće je registrirano za prijevoz vozila i u suradnji sa MUP-om, te Prometnim redarstvom grada Pule, pruža uslugu

premještanja nepropisno parkiranih vozila uz pomoć specijalnog vozila „pauk“ koje je jedno od najmodernijih na području Republike Hrvatske. Od 2009. godine Pula parking preuzima i poslove održavanja horizontalne signalizacije na području grada Pule, te uz značajna ulaganja u opremu i ljudstvo nastaje Odjel za održavanje horizontalne signalizacije, koji raspolaže sa dva mala stroja za farbanje, stroj za strojno brisanje oznaka, kamion. Na početku poslove je obavljalo tri djelatnika i jedan vođa. Krajem 2011. godine Pula parking preuzima i djelatnost održavanja vertikalne prometne signalizacije, održavanje natpisnih ploča trgova i ulica, te se zapošljavaju još dva djelatnika, nabavlja se još jedan kamion te potreban alat i ostala oprema za obavljanje radova te nastaje Odjel za održavanje horizontalne i vertikalne prometne signalizacije. Početkom 2015. godine Pula parking preuzima održavanje prometnica u Gradu Pula koje se vode kao županijske prometnice (Medulinska, Premanturska, Šišanska, Nova obilaznica) te se zapošljava još tri djelatnika, nabavljaju se dva kamiona, kupuje se novi stroj za strojno brisanje oznaka, te novi samohodni stroj za obilježavanje kolnih oznaka. U 2017. godini Odjel za održavanje horizontalne i vertikalne prometne signalizacije dobiva djelatnost nabave, postave i održavanja nadstrešnica za sklanjanje ljudi u javnom gradskom prijevozu koje će obavljati sa postojećim kadrom. Budući na sve navedene planove i mogućnost uvođenja novih djelatnosti kao što su prometna svjetlosna signalizacija, wi-fi, car sharing, dodatna vozila signalizacije i pauka broj djelatnika će još rasti i trenutni smještajni kapaciteti ne zadovoljavaju potrebe firme, pa je u planu novi kompleksniji ured.

9. KRITIČKI OSVRT

Zbog nedovoljne efikasnosti upravljanja u javnom sektoru, uvedena je reforma procesa financijskog upravljanja, od koje se očekivalo efikasnije upravljanje te postizanje očekivanih rezultata. Republika Hrvatska je radi usklađenja s pravnom stečevinom EU pokrenula proces uspostave sustava unutarnjih financijskih kontrola.

Sustav unutarnjih financijskih kontrola podrazumijeva da će čelnici korisnika proračuna koji su odgovorni za financijsko upravljanje i kontrole, upravljajući rizikom osigurati da će se proračunska i druga sredstva koristiti pravilno, ekonomično, etično i učinkovito. To znači da će vođeni zakonima i drugi propisima, štititi sredstva od gubitka, zlouporabe i štete. Sustav unutarnjih kontrola obuhvaća sve poslovne transakcije a posebice one koje su vezane uz prihode i rashode, natječajne procedure te imovinu i obveze.

Proučavajući iskustva iz prakse dolazim do zaključka da je ključ uspjeha uspostave pravilnog sustava unutarnjih kontrola pravovremena ugradnja svih spoznaja i rješenja te aktivacija svih djelatnika (i na svi razinama) u podizanju svijesti za financijsko upravljanje i kontrole.

Zaposlenici su najvažniji resurs u svakoj organizaciji, stoga je vrlo važno da su stručni i kompetentni za posao koji obavljaju te je također važno njihovo organizacijsko ponašanje i organizacijska kultura. Bitno je zadržati kompetentne djelatnike i razvijati poticajnu radnu kulturu te povećati angažiranost zaposlenih. Ljudski faktor je taj koji ujedno igra i glavnu ulogu u pravilnom poslovanju odnosno poslovanju na etičan i učinkovit način. Iako su zakoni, pravilnici i ostali priručnici ti kojima se uređuje sustav unutarnjih kontrola zaposlenici korisnici proračuna su ti koji ih provode. Ako postoji bilo kakva manjkavost ili kriva raspodjela funkcija i odgovornosti, sustav unutarnjih kontrola neće funkcionirati onako kako je to primarno zamišljeno.

Upravo je to jedna od smjernica koju bih navela za daljnji razvoj sustava unutarnjih kontrola, zapošljavanje kompetentnog i stručnog kadra koji će raditi s ciljem postizanja uspjeha i učinkovitosti te edukacija postojećeg kadra. Potrebne su preliminarne kontrole kako bi se utvrdilo da su zaposlenici upravo oni koji će se tih ciljeva i pridržavati.

Također, bitna je i pravilna preraspodjela poslova a i ovlasti. Bez obzira na zakonom uvjetovanoj podjeli ovlasti i odgovornosti, još uvijek se javlja taj problem da se u

nekim službama izdavanje dokumenata, likvidiranje, izvršavanje a i revidiranje, obavlja od strane jedne te iste osobe, a time se povećava i mogućnost malverzacija i nepravilnog a i protuzakonitog trošenja proračunskih sredstava.

Iako postoji praksa, prilikom revizije, kontroliranja većinom materijalno značajnijih transakcija, dok se materijalno manje značajne ne kontroliraju ili se kontroliraju eventualno odabirom slučajnog uzorka, možda bi bilo potrebno ponekad revidirati i transakcije koje su manje značajne u novčanom smislu, ali koje dugoročno mogu naštetiti proračunu. To povlači potrebu za češćim kontrolama i dodatnim zapošljavanjem adekvatnog kadra.

Unatoč već više od 10 godina primjene sustava unutarnjih kontrola, još uvijek nije razvijen kako treba. Kvalitetnom primjenom unutarnjih kontrola mogu se spriječiti mnoga nezakonita djelovanja.

Obveznici ustrojavanja sustava unutarnjih kontrola su svi korisnici proračuna neovisno o veličini i broju zaposlenih. Jedno od takvih je i društvo Pula parking d.o.o. S obzirom da društvo koristi sredstva poreznih obveznika, odgovara za način na koji ih koristi i za rezultate koji se tim korištenjem ostvaruju. S obzirom da se radi o trgovačkom društvu koje ne ispunjava kriterije za ustroj vlastite jedinice za unutarnju reviziju, društvo je obuhvaćeno funkcijom unutarnje revizije nadležnog ministarstva, županije ili grada. Vlasnik Pula parkinga je Grad Pula stoga je tvrtka obuhvaćena internom revizijom Grada Pule.

Pula parking d.o.o. je koncem 2015.godine započeo sa implementacijom sustava unutarnjeg financijskog upravljanja i kontrola. Sukladno tome, društvo konstantno radi na poboljšanju sustava, na transparentnom poslovanju te sprječavanju prevara. Za jedno takvo društvo, koje je djelomično pod financiranjem proračunskih sredstava, a djelomično pod financiranjem od vlastite djelatnosti, vrlo je bitno poslovanje u skladu sa zakonom, pridržavanje svih pravila koji se odnose na učinkovito i transparentno poslovanje, te na koncu ekonomski učinkovito raspolaganje sredstvima. Uvijek postoji mjesta za napredak i poboljšanja, pa tako i Pula parking d.o.o. radi na tome, da se u potpunosti vodi politikom učinkovitog poslovanja kako bi prvenstveno zadovoljio korisnike, koji predstavljaju najveći problem i najveće kritičare društva.

10. ZAKLJUČAK

Zakonom o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru uređuje se sustav unutarnjih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske, odgovornosti, odnosi i nadležnosti u razvoju sustava unutarnjih kontrola te unutarnja revizija kao dio sustava unutarnjih kontrola. Sustav unutarnjih kontrola primjenjuje se u svim državama članicama Europske unije, pa tako i u Republici Hrvatskoj. Sustav unutarnjih kontrola sastoji se od dva osnovna elementa koji se odnose na financijsko planiranje i upravljanje i na unutarnju reviziju.

Primarni ciljevi unutarnje kontrole jesu osigurati usklađenost sa zakonima, propisima, politikama, planovima i procedurama, pouzdanost i sveobuhvatnost informacija, djelotvornost i učinkovitost poslovanja i uporabe resursa te zaštita imovine. Financijsko upravljanje i kontrole je postupak koji se pretežito odnosi na provjeru financijskih sredstava u smislu definiranja različitih kontrola. Kontrole su pritom od velike pomoći poduzećima, jer omogućuju definiranje mogućih rizika, a samim time i olakšavaju donošenje odluka. Kako bi se financijsko upravljanje i kontrole provodile kako je definirano zakonom, potrebno je držati se niza aktivnosti vezano uz reviziju.

U Republici Hrvatskoj svrha sustava financijskog upravljanja i kontrola propisana je Zakonom. Svrha uvođenja financijskog upravljanja i kontrola jest poboljšanje financijskog upravljanja i odlučivanja radi postizanja općih ciljeva, kao što su obavljanje poslovanja na pravilan, etičan, ekonomičan, učinkovit i djelotvoran način, usklađenost poslovanja sa zakonima, zaštita imovine i drugih resursa od gubitaka uzrokovanih lošim upravljanjem, jačanje odgovornosti za uspješno ostvarenje zadaća te pravodobno financijsko izvješćivanje i praćenje rezultata poslovanja.

Za razliku od financijskog upravljanja i kontrola, koje se uglavnom veže uz kontrolu i praćenje financijskih sredstava, unutarnja se revizija odnosi na aktivnosti koje se usko vežu uz praćenje i stalno poboljšanje cjelokupnog poslovanja. Zbog toga se uloga unutarnjih revizora svakodnevnom mijenja i raste, a očekivanja su sve veća.

Cilj unutarnje revizije, koji je najvažniji, je pružiti rukovodstvu poduzeća odgovarajuću podršku i pomoć za prevladavanje rizika i uvođenje unutarnjih kontrola. Uzimajući u obzir sve te činjenice, isti imaju veliku ulogu u doprinosu kvaliteti poslovanja.

Kako bi unutarnja revizija ispunila očekivanja, odnosno postigla planirane ciljeve, prije svega mora biti funkcionalno i organizacijski neovisna, pozicionirana na najvišoj organizacijskoj razini, potpuno neovisna od ostalih odjela i jedinica koje revidira i odgovorna samo menadžmentu/odgovornoj osobi institucije i revizijskom odboru.

Unutarnja revizija kao savjetodavna funkcija dostupna je velikom broju korisnika državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te trgovačkim društvima i drugim pravnim osobama u vlasništvu Republike Hrvatske. Uvođenjem i jačanjem funkcije unutarnje revizije postiže se veća odgovornost u raspolaganju javnim sredstvima te njihovo učinkovito korištenje, a uspostavljanje neovisne jedinice za unutarnju reviziju kod korisnika kojima je to obveza postizanje tog cilja je vrlo pojednostavljeno. Uspostavljanje unutarnje revizije osnivanjem zajedničke jedinice za unutarnju reviziju kod korisnika proračuna kako je predviđeno Zakonom jest način kojim se olakšava poštivanje standarda i metodologije rada unutarnje revizije te postiže transparentnost prikaza javnog sektora.

Unutarnja revizija u javnom sektoru Republike Hrvatske mora neprestano osmišljavati i razvijati nove pristupe i usluge za zahtjeve suvremenog načina poslovanja.

Implementacijom Sustava unutarnjih financijskih kontrola u Pula parking d.o.o. nastoji se osigurati kvalitetno i uspješno poslovanje. Sustav je temeljen na politikama i procedurama, koje direktor Društva kontrolira i usklađuje te kasnije izvješća dostavlja Gradu Puli i nadzornom odboru. Osnovna svrha tih izvještaja je davanje informacija o financijskom položaju poduzeća te uspješnosti ostvarenja postavljenih ciljeva. Sustavom unutarnjih kontrola u društvu, kontrolira se pouzdanost financijskog izvještavanja, poštivanja zakonskih propisa, ispravnost dokumenata, obavljanje poslovanja na etičan i pravilan način te zaštita imovine od gubitaka uzrokovanih lošim upravljanjem.

Pula parking d.o.o. na preporuku revizora i koristeći se njihovim smjernicama, konstantno radi na poboljšanju poslovanju, ranom otkrivanju prijevara te postizanju boljeg upravljanja javnim sredstvima i većoj transparentnosti i odgovornosti.

LITERATURA

I. Knjige

1. Bičanić N., Jaki-Bajo I., Malteić I. i Milić A. (2011): *Proračunsko računovodstvo, primjena Računskog plana s primjerima knjiženja*, TEB d.o.o. Zagreb
2. Tušek, B. i Žager, L. (2007): *Revizija*, HZ RIF, Zagreb
3. Zenzerović, R. (2007): *Računovodstveni informacijski sustavi*, Sveučilište Jurja Dobrile u Puli Odjel za ekonomiju i turizam "Dr. Mijo Mirković", Pula
4. Zenzerović, R., Černe, K., Peruško, T., Kostešić, S., Štifanić, E. (2012): *Računovodstvena obzorja*, HZRIF – udruga računovođa i financijskih djelatnika Istre, Pula

II. Časopisi i stručni članci

1. Barać, G. (2007): *Zakon o sustavu unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru*, stručni članak RIF 1/2007. (str. 32.-36.) ; *Obaveze o imenovanju u sustavu kontrola u javnom sektoru*, stručni članak RIF 2/2007. (str. 94.-96.); *Plan uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola*, stručni članak RIF 7/2007.(str. 21.-34.); *Godišnje izvješćivanje o sustavu unutarnjih financijskih kontrola*, stručni članak RIF 2/2008.(str. 29.)
2. Stepčić, D., Bibić, N. i Kozina D. (2016): *Unutarnja revizija u javnom sektoru i obveze za trgovačka društva i druge pravne osobe*, Računovodstvo, revizija i financije, RRIF 8/16 (str. 141.-148.)
3. Stepčić, D. i Kozina, D. (2016): *Nacrt novog Pravilnika o unutarnjoj reviziji u javnom sektoru*, Financije,pravo i porezi, TEB, Poslovno savjetovanje d.o.o., Zagreb, 5/16 (str. 66.-69.)
4. Stepčić, D., Knežević, M. i Kozina, D. (2012): *Plan uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola*, Financije,pravo i porezi, TEB, Poslovno savjetovanje d.o.o., Zagreb, 3/12
5. Stepčić, D. i Kozina, D. (2011): *Nova godišnja izvješća u financijskim kontrolama*, stručni članak RIF 2/11 (str. 234.-237.)

6. Stepić, D.,Kozina, D. i Knežević, M.(2011): *Osvrt na godišnje izvješće u sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru RH*, stručni članak RIF 8/11
7. Stepić D.,Kozina D. i Knežević, M. (2012): *Novosti u provedbi financijskog upravljanja i kontrola*, stručni članak RIF 1/12 (str. 281.-286.)
8. Kozina, D. (2013): *Aktualnosti u sustavu unutarnjih financijskih kontrola*, stručni članak RRIF 2/2013, 2013. (str. 45.-49.)
9. Kožar Perez, K. (2012): *Fiskalna odgovornost korisnika državnog proračuna*, stručni članak (str. 137.-143.)
10. Parać, G. (2008): *Problemi i perspektive implementacije financijskog upravljanja i kontrola (FMC) u javnom sektoru*, Interna revizija i kontrola, 11. Savjetovanje, HZRIF, Zagreb- Poreč (str. 199.-210.)
11. Lukić, D. (2010): *Procjena kvalitete unutarnje revizije u javnom sektoru*; Interna revizija i kontrola, 13. Savjetovanje , HZRIF, Zagreb –Vodice(str.133.-137.)
12. Ramljak, B. (2012): *Interne računovodstvene kontrole u javnom sektoru* Interna revizija i kontrola, 15 savjetovanje, HZRIF 2012. (str. 141.-153.)
13. Bibić, N. (2015): *Područja za unaprjeđenje i daljnji razvoj aktivnosti unutarnje revizije korisnika proračuna*; Interna revizija i kontrola 18.savjetovanje; HZRIF, Zagreb-Opatija(str. 158.-169.)

III. Zakoni, pravilnici, kodeksi

1. Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (NN 141/06, 78/15)
2. Zakon o proračunu (NN 87/08, 136/12, 15/15)
3. Zakon o fiskalnoj odgovornosti (NN 139/10, 19/14)
4. Zakon javnoj nabavi (NN 90/11, 98/13, 143/13, 13/14, 120/16)
5. Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (NN 32/211, 3/15)
6. Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu (NN 114/10, 31/2011, 32/11, 124/14, 03/15)
7. Uredba o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o promjeni fiskalnih pravila (NN 78/11, 106/12, 130/13, 19/15)

8. Uredba o izmjeni i dopunama Uredbe o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila (NN 119/15)
9. Pravilnik o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (NN 27/05 127/07, 114/10, 31/11, 32/11, 124/14, 3/15)
10. Pravilnik o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (NN 58/16)
11. Pravilnik o unutarnjoj reviziji u javnom sektoru (NN 42/16)
12. Kodeks strukovne etike unutarnjih revizora u javnom sektoru (NN 42/16)

iv. Web izvori

1. www.zagreb.hr; Akcijski plan razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za razdoblje 2012.-2013.; Zagreb, srpanj 2012.
2. www.revizija.hr; (<http://www.revizija.hr/izvjesca/2011-ru/sustava-unutarnjih-financijskih-kontrola-u-javnom-sektoru-rh.pdf>); Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske; Državni ured za reviziju; Zagreb; Siječanj 2009.
3. www.pula.hr
4. www.pulaparking.hr

v. Ostalo

1. Smjernice za provedbu procesa upravljanja rizicima kod korisnika proračuna, Ministarstvo financija, Zagreb, rujan 2009.
2. Priručnik za unutarnje revizore (V 4.0), Ministarstvo financija
3. Državni ured za reviziju, Područni ured Pazin (2015) Izvješće o obavljenoj reviziji, Pazin 2015.
4. Interna dokumentacija Pulaparking-a d.o.o.

POPIS PRILOGA

Prilog 1. Službeni popis proces

Prilog 2. Sadržaji predmeta za fiskalnu odgovornost

POPIS SLIKA I SHEMATSKIH PRIKAZA

- Slika 1. Uloga središnje harmonizacijske jedinice
- Shematski prikaz 1. Sustav unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru
- Shematski prikaz 2. Komponente sustava unutarnjih kontrola
- Shematski prikaz 3. Organizacijska shema Pula parkinga d.o.o.

SAŽETAK

U javnom sektoru Republike Hrvatske uspostavljen je sustav unutarnjih financijskih kontrola kako bi se osiguralo zakonito, djelotvorno i učinkovito korištenje proračunskih sredstava. Sam sustav dijeli se na dvije osnovne komponente: financijsko upravljanje i kontrole te internu reviziju. U Republici Hrvatskoj svrha sustava financijskog upravljanja i kontrola propisana je Zakonom. Svrha uvođenja financijskog upravljanja i kontrola jest poboljšanje financijskog upravljanja i odlučivanja radi postizanja općih ciljeva, kao što su obavljanje poslovanja na pravilan, etičan, ekonomičan, učinkovit i djelotvoran način, usklađenost poslovanja sa zakonima, zaštita imovine i drugih resursa od gubitaka uzrokovanih lošim upravljanjem, jačanje odgovornosti za uspješno ostvarenje zadaća te pravodobno financijsko izvješćivanje i praćenje rezultata poslovanja. Za razliku od financijskog upravljanja i kontrola, koje se uglavnom veže uz kontrolu i praćenje financijskih sredstava, unutarnja se revizija odnosi na aktivnosti koje se usko vežu uz praćenje i stalno poboljšanje cjelokupnog poslovanja. Zbog toga se uloga unutarnjih revizora svakodnevnom mijenja i raste, a očekivanja su sve veća.

Diplomski rad namijenjen je opisu i razrađivanju sustava unutarnjih financijskih kontrola, kao i financijske revizije, s ciljem stjecanja uvida u dosege njihove implementacije u Republici Hrvatskoj te utvrđivanje razvojnih potencijala za unapređivanje sustava. Obradena je tema o Sustavu unutarnjih kontrola s primjerom na gradskom poduzeću Pula parking d.o.o. Pula s ciljem stjecanja uvida u uspješnost implementacije unutarnjih kontrola te utjecaja na poslovanje poduzeća.

Ključne riječi: sustav unutarnjih financijskih kontrola, financijsko upravljanje i kontrole, unutarnja revizija

SUMMARY

The Croatian public sector established the Public Internal Financial Control system to ensure legal, effective and efficient use of government funds. The system is divided into two main components: financial management and control and internal audit. The purpose behind the introduction of financial management and control shall be the improvement of financial management and decision-making for the purpose of achieving general objectives budgetary and other funds will be executed in an orderly, ethical, economical, effective and efficient manner. It shall imply the compliance with laws and other regulations, safeguarding resources against loss, misuse and damage, strengthening of the responsibility for a successful fulfilment of tasks and timely financial reporting and monitoring of the operations' results. Unlike financial management and control, which mainly relates to control and monitoring of financial resources, internal audit refers to activities closely related to monitoring and continuous improvement of the overall business. As a result, the role of internal auditors changes and grows daily, and expectations are increasing.

This graduate thesis is intended to describe and elaborate the public internal financial control system as well as financial audits, with the main aim of gaining insight into the extent of their implementation in the Republic of Croatia and determining the developing potential of the system. The topic of the public internal financial control system was investigated on the example of the firm Pula parking d.o.o. Pula with the aim to gain insight into the success of the implementation of internal controls and influence on the business of the company.

Key words: public internal financial control system, financial management and control, internal audit

Prilog 1. Službeni popis procesa

Ustrojstvena jedinica:	Pulaparking d.o.o.
Čelnik ustrojstvene jedinice:	Direktor

POSLOVNI PROCES	AKTIVNOSTI U PROCESU
	PROCESI FINANIJSKOG POSLOVANJA
1. Proces stvaranja ugovornih obveza	Odluke/zaključci Plan nabave Financijski plan Odobrenje plana nabave Iniciranje nabave Provođenje natječaja Kontrola dokumentacije Sklapanje ugovora Praćenje izvršenja ugovora Sklopljeni ugovori Uredno ispunjenje ugovornih obveza
2. Proces izrade i donošenja financijskog plana	Prijedlozi planova prikupljeni od svih organizacijskih jedinica Izvešća o realizaciji plana iz prethodnih razdoblja Strateški plan Prikupljanje naturalnih i financijskih podataka od strane svih organizacijskih jedinica Utvrđivanje okvira financijskog plana prema planiranim prihodima i rashodima Korekcije financijskog plana sukladno strateškom planu razvoja Sastavljanje konačnog financijskog plana prihoda i rashoda

	Usvajanje plana Rebalans plana Financijski plan prihoda i rashoda
3. Proces obrazloženja financijskog plana	Pozicije financijskog plana Analiza financijskog plana. Analiza prihoda i rashoda organizacije. Analiza svrsishodnosti stavki iz financijskog plana. Izrada obrazloženja izvodivosti financijskog plana obzirom na pozicije i prihode i rashode iz financijskog plana
4. Proces rješavanje prigovora/žalbi u upravnom postupku	Postupak zaprimanja prigovora Raspoređivanje na rješavanje Urudžbiranje i raspored putem pisarnice Dostava na rješavanje Kontrola Odluka Slanje prigovora u nadležno tijelo Obavijest o načinu rješavanja prigovora podnositelja
	PROCESI FINACIJSKOG UPRAVLJANJA
5. Proces izrade Izjave o fiskalnoj odgovornosti	Zakonska obveza za izradu Izjave o fiskalnoj odgovornosti Priprema Ispunjavanje obrazaca za testiranje Izjava o fiskalnoj odgovornosti Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti Izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima Akcijski plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti Dostava izjave Arhiviranje dokumentacije Izjava o fiskalnoj odgovornosti (1a ili 1b) Plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti

	Izvješće o otklonjenim slabostima i nepravilnostima
6. Proces sudjelovanja u izradi strategija	Imenovanje radne skupine za izradu strategije Definiranje misije, vizije, ciljeva, prioriteta, mjera i aktivnosti Raspoređivanje radnih zadataka Rad na strategiji Pisanje SWOT analize Pisanje prijedloga i mjera Ispunjavanje radnih zadataka Prezentacija strategije Objava strategije Uspješno definirana strategija društva
7. Proces poslovno odlučivanje – razina čelnik (redovno, izvanredno)	Predstavljanje i zastupanje Davanje punomoći Obavljanje poslova Kontrola NO i nadležnih tijela Održavanje sjednica i kolegija Izvješćivanje NO i nadležnih tijela
8. Proces osiguranja imovine i osoba	Polica osiguranja Sklapanje ugovora Izrada zapisnika o šteti Prijava štete osiguravatelju Praćenje postupka Obavijest osiguravatelju Vođenje evidencije Naplata štete osiguravatelja
	PROCESI KNJIGOVODSTVA
9. Proces zaprimanja, likvidacije i plaćanja	Ulazni računi dobavljača

računa	Ostali zahtjevi za plaćanje Zaprimanje dokumenata Upis u knjigu ulazne pošte Upis u knjigu ulaznih računa Kontrola računa Kompletiranje sa pratećom dokumentacijom u ostalim odjelima Računska provjera i kontrola priložene dokumentacije Likvidacija i slanje na potpis Otprema na knjiženje Plaćanje sa žiro-računa Dostava putnih naloga na isplatu na blagajnu Provjereni i plaćeni računi i zahtjevi za plaćanje
10. Proces sastavljanje godišnjeg obračuna	Prikupljanje dokumentacije potrebne za izradu obračuna na kraju godine Knjiženje poslovnih promjena Izvod otvorenih stavki Obračunavanje kamata Popisivanje imovine i obveza (inventura) Obrađivanje inventurne liste Donošenje Odluke o rashodovanju inventurnih viškova i manjkova Knjiženje viškova i manjkova Sastavljanje financijskih izvješća u sljedećoj godini Čuvanje financijskih izvještaja trajno
11. Proces knjigovodstva	Knjigovodstvene isprave Zaprimanje dokumentacije Kontrola Kontiranje poslovnih događaja

	Knjiženje u poslovnim knjigama Usklađivanje knjigovodstvenih stanja Odlaganje dokumentacije Knjigovodstvene evidencije s finansijskim podacima o poslovanju tvrtke
12. Proces usklađivanja analitičke evidencije i glavne knjige	Priprema knjigovodstvenih podataka Provjera podataka o korisnicima Provjera analitičke evidencije dugotrajne imovine Provjera evidencije blagajne Provjera evidencije sitnog inventara Provjera evidencije potraživanja Provjera stanja glavne knjige Usklađivanje analitičke evidencije i glavne knjige Izrada izvješća o obavljenom usklađivanju Pravovremeno obavljeno usklađivanje analitičke evidencije i glavne knjige
13. Proces Knjigovodstveni postupci pri izradi finansijskih izvještaja	Zahtjevi za izradu finansijskih izvještaja Provjera prometa odnosno stanja osnovnih računa Usklađenje podataka Izrada probne bilance Provođenje završnih knjiženja Izrada konačne bilance Upoznavanje s uputama Ministarstva financija Preuzimanje obrazaca za finansijske izvještaje Izrada finansijskih izvještaja Dostava finansijskih izvještaja Finansijski izvještaji Bilješke uz finansijske izvještaje

14. Proces obračuna PDV-a	Utvrđivanje obveze PDV-a Zahtjev za obračunom PDV-a Evidencija ulaznih i izlaznih račun Kontiranje i knjiženje računa prema kontnom planu Obračun PDV-a Usklađivanje obrasca PDV-a sa financijskim karticama Popunjavanje i predaja obrasca u Poreznu upravu Obračunat iznos PDV-a Obrazac obračuna predan u Poreznu upravu
15. Proces obračuna refundacija bolovanja	Prijem dokumentacije Ažurnost podataka Utvrđivanje podataka Utvrđivanje statusa bolovanja Obračun i isplata plaća Prikupljanje dokumentacije Slanje dokumentacije za refundaciju Ovjera dokumentacije Kontrola potpunosti dokumentacije Ispravke dokumentacije Knjiženje primitka Praćenje naplate Naplata refundacije
16. Proces blagajničkog poslovanja	Gotovinske uplate i isplate Zaprimanje gotovinskih uplata Gotovinske isplate Knjiženje uplata i isplata Kontrolirane primljene uplate

	Isplata novca
	PROCESI NABAVE
17. Proces javna nabava	Zahtjev za nabavu Financijski plan i plan nabave Planirana financijska sredstva Zakonski okvir koji određuje način provođenja postupka nabave Zaprimanje zahtjeva za nabavu i obrada zahtjeva Određivanje postupka/načina nabave Donošenje odluke o početku postupka nabave Provođenje postupka nabave Sklapanje ugovora s odabranim ponuditeljem Izvršenje ugovora i praćenje izvršenja ugovora Pohranjivanje dokumentacije Realizacija planirane nabave
18. Proces nabava bagatelnih vrijednosti	Zahtjev za nabavu Financijski plan i plan nabave Planirana financijska sredstva Odobrovanje zahtjeva za nabavu Sklapanje ugovora/narudžbe s odabranim ponuditeljem Izvršenje ugovora i praćenje izvršenja ugovora Pohranjivanje dokumentacije Izvješćivanje Realizacija planirane nabave
	PROCESI OPĆIH POSLOVA
19. Proces zaprimanja, otpreme i arhiviranja dokumenta	Zaprimljeni dokumenti Evidentiranje (klasificiranje) te obrada i dostava dokumenata po odjelima Vraćanje obrađenih dokumenata u pisarnicu

	Otpremanje dokumenata Arhiviranje i čuvanje dokumenata i izlučivanje dokumenata Otprema dokumenata Arhiviranje, čuvanje i izlučivanje
20. Proces zastupanje tvrtke pred pravosudnim i upravnim tijelima	Zahtjev za pokretanje postupka Pokretanje postupka Priprema dokumentacije Pozivanje na raspravu Odluka prvostupanjskog suda Podnošenje žalbe Odluka drugostupanjskog suda Podnošenje žalbe Odluka Ustavnog suda Podnošenje žalbe Odluka Europskog suda za ljudska prava ili Europskog suda u Strasbourgu Pravomoćnost presude Presuda
21. Proces zaprimanja roba, radova i usluga	Narudžbenica za količinu i kvalitetu robe Zahtjev ugovora za izvršenje radova ili narudžbenice za izvršenje usluga Kvalitativno i kvantitativno provjeravanje Uvid u dokumentaciju izvršenja radova Provjera kvalitativnog i kvantitativnog obavljanja usluge Prihvaćanje obaveze po preuzetim robama, izvršenim radovima i izvršenim uslugama
22. Proces zaštite na radu i protupožarne zaštite	Kontinuirano pružanje pomoći poslodavcu Unutarnji nadzor nad primjenom pravila zaštite na radu i

	protupožarne zaštite Provođenje mjera putem ovlaštenika i Odbora za zaštitu na radu Provođenje mjera protupožarne zaštite Organizacija u sudjelovanju i osposobljavanju i polaganju certifikata Organizacija ispitivanja propisanih tehničkih uvjeta Sudjelovanje u nabavi zaštitnih sredstava Kontrola ispitivanja propisanih tehničkih uvjeta Ugovori s DVD-ima Otklanjanje utvrđenih nepravilnosti Sastavljanje izvješća Inspekcijske kontrole Praćenje propisa iz oblasti zaštite na radu i protupožarne zaštite Vođenje propisanih evidencija zaštite na radu
23. Proces korištenje godišnjeg odmora	Izrada plana korištenja godišnjih odmora Zahtjev za korištenje godišnjeg odmora/plaćenog dopusta Izrada odluka Slanje odluka radnicima Vođenje evidencija
24. Proces zapošljavanja	Iskazivanje potreba za zaposlenicima Zaprimanje i obrada prijava Slanje poziva kandidatima na intervju ili testiranje Odabir kandidata Potpisivanje ugovora o radu Prijava na zdravstveno i mirovinsko osiguranje Ustrojavanje evidencije o novo zaposlenom Zaposlenici

25. Proces pripreme i održavanje sjednica Skupštine	Priprema dokumenata za sjednicu Skupštine Društva Sastavljanje dnevnog reda Dostava akata Održavanje sjednice Razmatranje dokumenata Sastavljanje i potpisivanje zapisnika Arhiviranje akata
	PROCESI PRIHODA
26. Proces prisilne naplate	Prijedlog za pokretanje ovršnog postupka Rješenja o utvrđenju poreznih obveza Utvrdjivanje ovršenika Pokretanje predovršnih radnji Donošenje rješenja o ovrsi Podnošenje žalbe Odgoda ili obustava ovrhe Dostava rješenja o ovrsi Izvršavanje rješenja o ovrsi Pljenidba tražbine ovršenika Izrada pljenidbenog popisa pokretnina Izrada zapisnika o popisu i procjeni pokretnina Javna prodaja pokretnina Osiguranje zabilježbom založnog prava na nekretnini Rješenje o utvrđenju poreznih obveza Rješenje o ovrsi Zapisnik o javnoj prodaji Zabilježba založnog prava
27. Proces naplate prihoda	Stanje nenaplaćenih potraživanja

	Utvrđivanje nenaplaćenih potraživanja Dostava opomena dužnicima Dostava opomena pred ovrhu dužnicima Postupak prisilne naplate Kontrola poduzetih mjera Arhiviranje dokumenta Naplaćena potraživanja
28. Proces prihodi od prodaje imovine	Odluke: o imenovanju Povjerenstava za prodaju imovine i o raspisivanju natječaja Utvrđivanje prioriteta, uvjeta i kriterija natječaja Izrada natječaja Odobrenje čelnika o raspisivanju izrađenog natječaja Objava Zaprimanje prijava Kontrola Odbacivanje prijava Javno otvaranje ponuda Provođenje usmenog nadmetanja Odabir ponude Kontrola Sklapanje ugovora Primopredaja predmeta, Povrat jamstava Arhiviranje Odabrana ponuda Primopredaja predmeta
29. Proces kontrole i naplate parkiranja	Parkiranje

	Izdavanje parkirne karte Kontrola Naplata Uručenje naloga Dnevni izvještaji i obračuni, te predaja novca u blagajnu Uspješno provedena kontrola i naplata parkiranja na dnevnoj bazi
30. Proces premještanja vozila	Zahtjev za premještanje vozila Unos zapisnika o premještanju vozila Fotografiranje vozila i prebacivanje fotografija Priprema vozila za premještanje Ispuna i slanje zahtjeva Izdavanje naredbe i započinjanje premještanja Pokušaj premještanja vozila Dovoz i potvrda dovoza na depo Spremanje zapisnika Dolazak po vozilo stranke Povezivanje na zapisnik Unos u sustav Daljnji unos podataka u sustav i plaćanje Predaja zapisnika i računa stranci Uspješno definiranje aktivnosti premještanja vozila Uspješno reguliranje aktivnosti izdavanja premještenih vozila
	PROCESI RASHODA
31. Proces obračuna i isplata plaća i naknada	Zahtjev za pravodobnim i točnim obračunom i isplatom plaća i naknada Evidencije radnog vremena Doznake za bolovanja

	Specifikacije za obustave Prikupljanje podataka Popunjavanje evidencije o radnom vremenu radnika Popunjavanje evidencija za obračun putnih troškova, kontrola podataka Izračun naknada za bolovanja Unos podataka u sustav za obračun plaća Podnošenje naloga za isplatu plaća banci Zahtjev za prijenos sredstava na račune zaposlenika Obračun drugog dohotka Pravodoban i točan obračun i isplata plaća i naknada
32. Proces zaduživanja, traženja suglasnosti i jamstava	Zahtjev za zaduživanjem, traženjem suglasnosti i jamstava Analiza zahtjeva Procjena objektivne potrebe za zaduživanjem, traženjem suglasnosti i jamstava Pronalaženje izvora za zaduživanje, traženje suglasnosti i jamstava Izrada potrebne tehničke i financijske dokumentacije Dobivanje suglasnosti za zaduživanje, tražene suglasnosti ili jamstva
	PROCESI UPRAVLJANJA IMOVINOM
33. Proces godišnjeg popisa imovine i obveza	Odluka o popisu imovine Imenovanje povjerenstva Izrađivanje plana popisa Ažuriranje operativnih i knjigovodstvenih evidencija Obavljanje popisa Utvrđivanje stvarnog stanja Procjena pojedinih oblika imovine i obveza Utvrđivanje inventurne razlike

	Kontrola Izvešće o izvršenom popisu Odluka Knjiženje Obavljeni popis s priložima i izvješćima
34. Proces održavanja nepokretne imovine u vlasništvu društva	Potrebe sukladno Programima i planovima Izvanredni zahtjevi za sanaciju Po donošenju programa održavanja, redovno održavanje te investicijsko održavanje se vrši putem vanjskih izvođača (ugovor putem ponuda / javnog nadmetanja) ili u okviru vlastitih kadrovskih i operativnih mogućnosti Održavanje funkcionalnosti i kvalitete imovine
35. Proces upravljanja voznim parkom	Redovito održavanje Obavljanje tehničkog pregleda i registracije Kontrola Predaja i primitak službenih vozila Vođenje evidencije osiguranja Podnošenje zahtjeva Redoviti servis Podnošenje prijedloga za otpis i nabavu Kontrola Osiguranje tehničko sigurnosnih uvjeta voznog parka Prosljeđivanje zahtjeva i prijedloga za otpis ili nabavu voznog parka
	PROCESI UPRAVLJANJA PROJEKTIMA
36. Proces stručnog vrednovanja opravdanosti i učinkovitosti projekata	Usvojeni financijski plan i projekcije Usvajanje financijskog plana i projekcija Izrada projektnog elaborata

	Vrednovanje stručnih osoba Vrednovanje konzultantskih organizacija Kontrola opravdanosti projekta Odobrovanje pozicije u financijskom planu potrebne za financiranje projekta Provođenje postupka javne nabave Izvršavanje projekta Zaprimanje situacija Isplata prema situacijama Analiza projekta Elaborat stručnog vrednovanja opravdanosti i učinkovitosti projekta
37. Proces praćenja i prijave na natječaje subjekata unutar opće države	Natječaji subjekata unutar opće države Praćenje natječaja Prikupljanje dokumentacije Ispunjavanje prijave Apliciranje na natječaj Odluka o odobrenim ili neodobrenim sredstvima Primitak ugovora o odobrenim sredstvima Realizacija projekta Iskorištavanje dobivenih financijskih sredstava Izvešće o namjenskom utrošku sredstava sa dokazima o tome

Prilog 2. Sadržaji predmeta za fiskalnu odgovornost za 2015. godinu

PULA PARKING d.o.o.
Pula, Prilaz kralja Salomona 4

Pula, 30.3.2016.

Sadržaj predmeta o fiskalnoj odgovornosti za 2015. godinu

Oznaka	Područje	Obrazac/dokument/referenca
I	Izjava o fiskalnoj odgovornosti za 2015. godinu	Prilog 1b Uredbe
II	Upitnik o fiskalnoj odgovornosti	Prilog 2 b Uredbe
IZVRŠAVANJE		
Redni broj pitanja	Način provedbe testiranja	Referenca - klasifikacijska oznaka dokumenta
1	Poduzete su sve potrebne mjere za potpunu naplatu prihoda iz poslovnih aktivnosti trgovačkog društva	Registratorka Izjave o fiskalnoj odgovornosti za 2015. godinu R.br.1 Sudska naplata - marudžba br. 60 - 118.774,00 kn
2	Isplata sredstava temeljila se na vjerodostojnoj dokumentaciji	Registratorka Izjave o fiskalnoj odgovornosti za 2015. godinu R.br.2 rekapitulacija obračuna plaća 07/2015. putni nalozi 45,44,52,53,60,57,58/2015. URA za uredski materijal: 61,314,694,690, 1595 URA za gorivo Lukoil: 273,951,1659,1404,708,1568 URA za radnu obuću i odjeću: 303,628,290,1173,1614,1653 URA za najam: 725,600,1670,341,1041,1177 URA za komunalne usluge: 14,216,602,1030,1497
3	Pratilo se i kontroliralo namjensko isplaćivanje donacija i sponzorstava do krajnje korisnika	Registratorka Izjave o fiskalnoj odgovornosti za 2015. godinu R.br.3 financijska kartica oporezivih troškova, Odluke o isplati, pregled utrošenih sredstava
4	Prilikom isporuke opreme/izvođenja radova obavljene su sve potrebne provjere	Registratorka Izjave o fiskalnoj odgovornosti za 2015. godinu R.br.4
4.1.	Oprema je isporučena/Radovi su izvedeni na način utvrđen ugovorom	Ugovor Este leasing za vozilo "pauk" (731.552 kn)
4.2.	Oprema je isporučena/Radovi su izvedeni u skladu sa vremenskim rokovima iz ugovora	
4.3.	Oprema je isporučena/Radovi su izvedeni u skladu sa zahtjevima količine i kvalitete iz ugovora	
4.4.	Oprema je isporučena/Radovi su izvedeni na lokacija koje su navedene u ugovoru	
4.5.	Oprema je isporučena/Radovi su izvedeni prema opisu iz ugovora	
4.6.	Oprema je isporučena/radovi su izvedeni sukladno nacrtima, analizama, modelima, uzorcima iz ugovora	
4.7.	oprema je instalirana i u upotrebi	
5.	Svi ugovori se čuvaju i arhiviraju sukladno propisima	
6.	U zaključenim ugovorima o nabavama velike vrijednosti ugovoreni su instrumenti za osiguranje urednog ispunjenja ugovornih obveza ili odredbe o ugovornoj kazni	Nije bilo zaključenih ugovora o nabavama velike vrijednosti
7.	Ugovori o javnoj nabavi zaključeni su u skladu s uvjetima određenim u dokumentaciji za nadmetanje i odabranom ponudom	Registratorka Izjave o fiskalnoj odgovornosti za 2015. R.br.7 dokumentacija postupka nabave male vrijednosti za označavanje cesta
8.	Za sve predmete javne nabave čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 200.000,00 kuna za nabavu robe i usluga, odnosno za nabavu radova jednaka ili veća od 500.000,00 kuna provedeni su postupci javne nabave sukladno odredbama Zakona o javnoj nabavi	
9.	Za provedene postupke javne nabave u Elektroničkom oglasniku javne nabave objavljene su odgovarajuće objave sukladno Zakonu o javnoj nabavi	Primjer: objave: 2015/S 002-0001577 16.01.2015.
10.	Na internetskim stranicama (ili u službenim glasilu ili na oglasnoj ploči ili na drugi način) je dostupan popis gospodarskih subjekata s kojima je obveznik odnosno predstavnik naručitelja ili s njime povezane osobe u sukobu interesa u smislu propisa o javnoj nabavi	Broj Datum objave: www.pulaparking.hr