

## OPIS OKRUŽENJA DRŽAVNE KONTROLE U HRVATSKOJ

### A. Vrhovna revizijska institucija (Supreme Audit Institution, SAI) u Hrvatskoj (Vanjska revizija)

1. Od vrhovne revizijske institucije traži se da pruži opsežan opis njenih zadataka, odgovornosti, njene neovisnosti i njenih odnosa prema parlamentu i ministarstvu financija (rasprave i radnje koje se poduzimaju na temelju njenih preporuka). Relevantno pitanje je prilagodba vrhovne revizijske institucije najboljim praksama EU-a i međunarodnim standardima vanjske revizije. Opis nadležnosti vrhovne revizijske institucije (svi proračunski odjeli, izvanproračunska državna sredstva, niža tijela, itd.) Molimo da priložite zakon koji regulira pitanje vrhovne revizorske institucije na jednom od službenih jezika EU-a.

Državni ured za reviziju (DUR) osnovan je 1993. na temelju Zakona o državnoj reviziji. Zakon se zasniva na osnovnim načelima Limske deklaracije kao temeljnog međunarodnog dokumenta o pravnom ustroju, položaju i postupanju državne revizije.

Radom Državnog ureda za reviziju upravlja i rukovodi glavni državni revizor kojeg je imenovao Zastupnički dom Hrvatskoga sabora 8. travnja 1994. Na termin od 8 godina, s mogućnošću reizbora.

U postupku donošenja Zakona o državnoj reviziji polazilo se od dva čimbenika koji su odredili ulogu, ovlasti i organizaciju Državnog ureda za reviziju. Prvi čimbenik odnosio se na organizaciju vlasti u Državi zasnovanu na dosljednoj primjeni trodiobe vlasti i određenja Ureda kao nezavisnog tijela, dok se drugi čimbenik odnosio na proces priključenja Republike Hrvatske međunarodnoj zajednici, u okviru čega je određena i uloga državne revizije i način njezinog rada. U tom procesu Državni ured za reviziju pristupio je Međunarodnoj organizaciji vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i prihvatio INTOSAI revizijske standarde koji su objavljeni u Narodnim novinama.

Preuzimanjem INTOSAI standarda, kao normativnog određenja načina rada, korištenjem iskustva drugih zemalja, te izravne i stručne pomoći, prevladane su nepovoljne okolnosti u kojima je Državni ured za reviziju započeo s radom. Naime, u Hrvatskoj, prije osamostaljenja, nije bilo odgovarajućeg tijela, ni iskusnih stručnjaka za obavljanje revizije. Dosljedno preuzimajući iskustva drugih i osnovne principe rada, Državni ured za reviziju osnovan je kao neovisno i samostalno tijelo, odvojeno od izvršne vlasti i odgovorno samo Hrvatskom saboru, kod čega je i ta odgovornost precizno uređena i ostavlja Uredu visoki stupanj samostalnosti u radu.

U skladu sa Zakonom, donesen je Statut Državnog ureda za reviziju kao temeljni normativni akt i Pravilnik o unutarnjem redu, kojima su uređeni unutarnji ustroj (proveden kroz osnivanje Središnjeg ureda u Zagrebu i 20 područnih ureda u županijskim središtima), poslovi pojedinih jedinica i njihovi međusobni odnosi, upravljanje i način rada, planiranje i izvršavanje poslova i izrada izvješća o obavljenim revizijama.

Zadaci, odgovornosti i opseg rada Ureda, te prilagodba najboljoj europskoj praksi i međunarodnim revizijskim standardima

Zadaci i odgovornosti Ureda utvrđeni su Zakonom o državnoj reviziji<sup>1</sup>, tekst kojeg se nalazi na CD-u u prilogu poglavlja. Navedenim se Zakonom uređuje revizija državnih izdataka, financijskih izvještaja i financijskih transakcija jedinica državnog sektora, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih osoba koje se djelomice ili u cijelosti financiraju iz proračuna, javnih poduzeća, društva i drugih pravnih osoba u kojima Republika Hrvatska, odnosno jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju većinsko vlasništvo na dionicama, odnosno udjelima te Hrvatske narodne banke. Kasnijim izmjenama i dopunama Zakona, zadatak Ureda proširen je i na reviziju postupaka pretvorbe i privatizacije.

Pritom se pod državnim izdacima podrazumijevaju svi tekući i kapitalni izdaci koji se financiraju iz državnog proračuna ili odgovarajućih fondova na razini države te iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Pod revizijom se podrazumijeva:

<sup>1</sup> Narodne novine 70/93, 48/95, 105/99, 36/01, pročišćeni tekst: Narodne novine 49/03

- ispitivanje dokumenata, isprava, izvješća, sustava interne kontrole I interne revizije, računovodstvenih I financijskih postupaka te drugih evidencija radi utvrđivanja iskazuju li financijski izvještaji istinit financijski položaj I rezultate financijskih aktivnosti u skladu s prihvaćenim računovodstvenim načelima I standardima;
- ispitivanje financijskih transakcija u smislu zakonskog korištenja sredstava;
- davanje ocjene o djelotvornosti I ekonomičnosti obavljanja djelatnosti, te o učinkovitosti ostvarenja ciljeva iz stanovita programa.

Za državni proračun, fondove na razini države i proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, revizija se obvezno obavlja jednom godišnje.

Revizija financijskih izvještaja jedinica državnog sektora, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, javnih poduzeća, društva i drugih pravnih osoba u kojima država, odnosno jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju većinsko vlasništvo nad dionicama, odnosno udjelima obavlja se prema godišnjem programu Državnog ureda za reviziju ili na zahtjev Sabora. Godišnjim programom Ureda ujedno se utvrđuje I opseg obavljanja revizije.

Reviziju obavljaju ovlaštene državni revizori – ovlaštene stručne osobe koje su polaganjem stručnog ispita stekle certifikat I ispunjavaju druge Zakonom propisane uvjete. U slučaju specifičnih pitanja koja se mogu pojaviti tijekom obavljanja revizije, Ured može angažirati vanjske stručnjake.

Revizija se obavlja na način I prema postupcima utvrđenim INTOSAI revizijskim standardima. Osim toga, Ured je preveo i stavio u primjenu Europske smjernice za primjenu INTOSAI revizijskih standarda, namijenjenih u prvom redu za primjenu u kontekstu obavljanja revizija fondova i aktivnosti EU, bilo da se one poduzimaju neovisno na državnoj razini ili skupno na međunarodnoj razini u suradnji s drugim vrhovnim revizijskim institucijama.

INTOSAI standardima su propisana osnovna načela državne revizije, opći standardi, standardi područja rada i standardi izvješćivanja državnih revizora, čime daju tek opći okvir metodološkog pristupa.

Da bi zahtjevi za visokim profesionalnim znanjima i vještinama kao i visokom razinom obavljanja revizijskog posla bili zadovoljeni, potrebni su različiti načini pomoći, od stalne edukacije i treninga do izrade različitih priručnika, tehničkih smjernica za rad i primjenu usvojenih standarda.

U tu svrhu je Ured tijekom 2000. izradio Priručnik za rad državnih revizora. Priručnik sadrži detaljne opise revizijskih postupaka i daje tehničke smjernice za pojedina revizijska područja, a potkrijepljen je i primjerima iz prakse. Fleksibilnog je karaktera, što znači da se prema potrebi nadopunjava i poboljšava u skladu s promjenama i modernizacijom revizijske metodologije, za što je koncem 2002. odlukom glavnoga državnog revizora određena i posebna radna skupina.<sup>2</sup>

Također je izrađen i Priručnik za reviziju pretvorbe i privatizacije i Priručnik za vrednovanje kontrole informacijske tehnologije. Uz navedene Priručnike, rad revizora olakšavaju i različite druge smjernice i upute za rad, kao i sva dostupna domaća i inozemna stručna literatura s područja revizije i računovodstva, uključujući specifične priručnike iz drugih državnih revizija.

<sup>2</sup> U prilog tome govori I činjenica da je Ured vrlo aktivan na međunarodnom planu, što znači da je dobro informiran o INTOSAI I EUROSAI normama:

- Ured je član INTOSAI od 1994. I EUROSAI od 1996. Obveze koje proizlaze iz tih članstava zahtijevaju kontinuirano zalaganje I uključivanje u aktivnosti tih organizacija I njihovih radnih skupina. Ured je sudjelovao na svim kongresima ovih dviju udruga održanima od njegova učlanjenja. Osim toga, predstavnici Ureda sudjeluju I na drugim konferencijama, seminarima I sastancima posvećenim razvoju državne revizije I poboljšanju javnog sektora;

- Ured razvija bilateralne odnose s drugim državnim revizijama u vidu zajedničkih seminara, sastanaka, razmjena iskustava, dokumenata I drugih informacija vezanih za revizijske aktivnosti;

- Ured je član skupine *liaison officera*, osnovane na razini skupine zemalja Srednje I Istočne Europe, Cipra, Malte, Turske I Europskog revizorskog suda, te aktivno sudjeluje u njenom radu I radu njenih radnih skupina.

Sve navedene aktivnosti iznimno doprinose praćenju najbolje europske prakse I koristi se za osiguranje da se rad obavlja u skladu s međunarodnim standardima.

### Glavni procesi revizije

Revizijski ciklus započinje prikupljanjem informacija i planiranjem godišnjih revizija, zatim slijedi priprema i obavljanje revizije, a završava izvješćivanjem Parlamenta i javnosti te praćenjem učinjenog. Revizijski ciklus određen je Zakonom o državnoj reviziji, Statutom, Pravilnikom o unutarnjem redu, Priručnikom za rad državnih revizora i drugim internim aktima i smjernicama. Godišnji program donosi glavni državni revizor.

Prikupljanje i sistematiziranje podataka za izradu godišnjeg programa te nadležnosti i odgovornosti pojedinih, pojašnjene su u internom aktu "Proces planiranja godišnjeg programa rada Državnog ureda za reviziju", koji je sastavni dio Priručnika. Programom je određeno tko treba što raditi, kada, kako i zašto.

Priprema revizije odnosi se na početak revizije kada se proučavaju spisi i obavljaju općeniti razgovori s odgovornim osobama u subjektu revidiranja nakon čega se sastavlja plan revizije, određuju osnovna područja revizije, metode i standardi revizije te vrijeme potrebno za obavljanje revizije. Obavljanje revizije obuhvaća proučavanje poslovne dokumentacije, određivanje uzorka i prikupljanje podataka koji će omogućiti da revizor dobije realan i cjelovit uvid u poslovanje subjekta revidiranja.

Po završetku revizije, revizori sastavljaju izvješće o utvrđenim činjenicama i ocjenama, na objektivan i jasan način, ograničavajući se na bitno.

Smjernice za sastavljanje revizorskih izvješća dane su u Priručniku. Svako se izvješće upućuje na čitanje načelnicima odjela, nadležnom pomoćniku za određeno područje i glavnome državnom revizoru.

Nakon što je izvješće pregledano i pročitano od strane navedenih osoba i nakon što je obavljen postupak očitovanja subjekta revidiranja u skladu s odredbama Limske deklaracije i internim procedurama Ureda, izvješće se upućuje predstavniku subjekta revizije koji u slučaju neslaganja s navodima i nalazima revizora, ima zakonsko pravo podnošenja prigovora u roku od 8 dana. O prigovoru odlučuje glavni državni revizor.

Koncem godine sastavlja se Godišnje izvješće koje se sastoji od svih tijekom godine obavljenih revizija. Pojedina specifična izvješća Ured podnosi Saboru pojedinačno tijekom godine, kada za njih postoji interes zastupnika i javnosti. Sustav izvješćivanja Hrvatskog sabora na području funkcioniranja lokalne samouprave koncipiran je na način da se u pravitku izvješća o obavljenim revizijama proračuna Državnog ureda za reviziju daju skraćena izvješća o obavljenim revizijama proračuna svih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Drugi oblik izvješćivanja je putem skupnih podataka o godišnjem izvršenju proračuna lokalnih jedinica na razini svake županije. Ovakvim načinom izvješćivanja obuhvaća se ukupna financijska snaga svih lokalnih jedinica na razini županija odnosno izvori financiranja neophodni za izvršenje javnih ovlasti koje su lokalnim jedinicama dane u nadležnost temeljem ustavnih i zakonskih odredaba. U ovom dijelu sadržane su i informacije o postupanju lokalnih jedinica po nalogima Državnog ureda za reviziju odnosno navode se prema vrstama nedostaci koji su ponovljeni na razini županije.

Opisanim načinom izvješćivanja Hrvatskog sabora daje se pregledna informacija o jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, koje središnjoj državi služe za poboljšanje sustava funkcioniranja lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, a na lokalnoj razini učinkovitijim, racionalnijim i svrsishodnim korištenjem proračunskih sredstava radi zadovoljavanja svih javnih potreba lokalnog značenja.

Sva se izvješća također objavljuju na Internetu. Osim objavom izvješća na Internetu, Ured upoznaje javnost s rezultatima rada komunikacijom s novinarima, slanjem važnih obavijesti o aktivnostima Ureda središnjoj novinskoj agenciji, te kroz intervjue i gostovanja glavnoga državnog revizora u TV i radio emisijama.

Praćenje učinjenog je zadnja faza revizijskog ciklusa. Pri svakoj slijedećoj reviziji, revizori su prvo dužni provjeriti je li subjekt u proteklom razdoblju postupio po nalogima revizije.

### Neovisnost

Ured je funkcionalno i organizacijski neovisna institucija, potpuno samostalna u utvrđivanju načina i metodologije rada, a za svoj rad odgovorna isključivo Hrvatskom saboru.

Uredom upravlja glavni državni revizor. Glavnoga državnog revizora imenuje Hrvatski sabor na rok osam godina.

Također su jasno propisani uvjeti njegova razrješenja prije isteka mandata, čime je osiguran veći stupanj neovisnosti i zaštite od eventualnih vanjskih utjecaja na njegov rad.

Reviziju obavljaju ovlaštene državni revizori kao neovisne i stručne osobe. Jedan od bitnih pokazatelja neovisnosti u radu revizora je i zakonska odredba koja propisuje da ovlaštene državni revizori ne smiju obavljati reviziju ukoliko su članovi nadzornog odbora ili bilo kojeg drugog tijela pravne osobe gdje se obavlja revizija, sudjelovati u vođenju poslovnih knjiga ili sastavljanju financijskih izvještaja pravne osobe kod koje se obavlja revizija, te ako je suprug(a), krvni srodnik u pravoj liniji do četvrtog stupnja srodstva, a pobočnoj liniji do drugog stupnja srodstva, staratelj, usvojitelj, usvojenik, hranitelj jednog od zakonskih predstavnika pravne osobe ili članova nadzornog odbora.

Također je važno napomenuti da je državnim revizorima Zakonom zajamčen pristup svojoj potrebnoj dokumentaciji, ispravama, izvješćima, drugoj evidenciji i informacijama u svrhu obavljanja revizije.

Pitanje osiguravanja sredstava za rad Ureda riješeno je na način da se sredstva osiguravaju u državnom proračunu. Cilj je međutim, da ta sredstva budu iskazana u posebnom dijelu proračuna, bez određivanja po stavkama od strane parlamenta, a uz ovlaštenje glavnoga državnog revizora da sredstvima raspolaže prema potrebi institucije (vezano za program rada) i uz njegovu obvezu da preuzme potpunu odgovornost za izvršene izdatke.

Sljedeće pitanje bitno za prosudbu stupnja neovisnosti institucije državne revizije je neograničenost i sloboda u izvješćivanju. Sa sadržajem izvješća, te raspravama i zaključcima donesenim u vezi revizijskih izvješća, građani se upoznaju putem televizije, radija i drugih medija. Ured je također otvorio web stranicu na Internetu na kojoj se nalaze osnovni podaci o Uredu i objavljuju revizijska izvješća i izvješća o radu Ureda za svaku godinu, čime su sva izvješća dostupna širokoj javnosti.

Suradnja Ureda s Hrvatskim saborom i Ministarstvom financija

Ured je prema Zakonu obavezan godišnje izvješće o radu i godišnje izvješće o obavljenim revizijama dostavljati Hrvatskom saboru.

Ukoliko za pojedina specifična izvješća postoji velik interes zastupnika i javnosti, Ured izvješćuje Sabor i nekoliko puta godišnje u vidu pojedinačnih izvješća. U tom slučaju podnošenje izvješća dogovara se s predsjednikom Sabora i saborskim odborom (ili odborima).

Dostavljena se izvješća najprije razmatraju na saborskim odborima koji o njima donose zaključke, a nakon toga o izvješćima se raspravlja na sjednici Hrvatskog sabora. Nakon uvodnog izlaganja u kojem glavni državni revizor ukratko obrazlaže aktivnosti Ureda tijekom protekle godine ujedno navodeći najvažnije revizijske nalaze, te nakon provedene rasprave, u skladu sa Zakonom o državnoj reviziji, Hrvatski sabor (ne)usvaja Godišnja izvješća Državnog ureda za reviziju i na taj način pozitivno ili negativno ocjenjuje njegov rad.

Saborski odbori o izvješćima Državnog ureda za reviziju raspravljaju u prisutnosti predstavnika Ureda, koji, prema potrebi, pojašnjavaju pojedine točke nalaza ili dijelove izvješća.

Državni ured za reviziju također s Hrvatskim saborom održava i druge kontakte u svrhu održavanja dobre suradnje na svim razinama.

S Ministarstvom financija Ured ostvaruje suradnju na dvije razine: prvo - kao sa subjektom koji kao korisnik državnog proračuna podliježe redovnoj godišnjoj reviziji i drugo – kao s institucijom koja čini sastavni dio PIFC-a i time, kao i sam Ured, doprinosi poboljšanju sustava javnih financijskih kontrola u državi.

## **2. Ima li vrhovna revizijska institucija koristi od fondova/programa Zajednice u razvoju budućih strategija reformi, i je li već izradila strategiju svojih budućih zadataka?**

Republika Hrvatska postavila je strategiju pridruživanje Europskoj uniji kao jedan od temeljnih vanjskopolitičkih ciljeva što podrazumijeva da i Državni ured za reviziju treba uskladiti i prilagoditi način i pravila rada sa standardima i najboljom praksom Europske unije. U svrhu ostvarenja tog cilja, Državni ured za reviziju pokrenuo je nekoliko

aktivnosti.

Prva aktivnost odnosila se na samo-ocjenjivanje Ureda, provedeno 2001., a temeljeno na odredbama Limske deklaracije, INTOSAI revizijskih standarda i Europskih smjernica za njihovu primjenu. Cilj je bio analizirati postojeće stanje, utvrditi prednosti i nedostatke u organizaciji i načinu rada Ureda i postaviti dijagnozu kako bi se poduzele odgovarajuće mjere za otklanjanje nedostataka, a prednosti iskoristile na najbolji mogući način. Nakon toga, Ured je inicirao vanjsko neovisno ocjenjivanje svog rada, koje je tijekom 2002. obavila SIGMA i o tome sastavila izvješće. Svrha tog uvida bilo je davanje neovisne ocjene i preporuka za moguće promjene i poboljšanja u daljnjem radu Ureda radi maksimalnog usklađivanja s međunarodnim standardima i najboljom europskom praksom. (SPR, predgovor)

Sljedeća aktivnost odnosila se na izradu integralnog procesa strateškog upravljanja. Na temelju vizije i misije Ureda, utvrđeni su ciljevi i određena strategija i politika DUR-a, te se pristupilo izradi strateškog razvojnog plana (SPR) za petogodišnje razdoblje. Osnovni cilj izrade plana bilo je jačanja Ureda u smislu povećanja neovisnosti, učinkovitosti i kvalitete rada, s krajnjim ciljem jačanja sustava financijskih kontrola u Republici Hrvatskoj kao i cjelokupne javne odgovornosti.

SPR je sastavljen na temelju zaključaka samoocjenjivanja koji je obavio sam Ured i preporuka SIGMA tima koji je obavio uvid u poslovanje Ureda i brojnih drugih analiza, te usvojen od strane glavnog državnog revizora u svibnju 2003. Plan uključuje sve komponente identificirane kao neophodne za uspješnu realizaciju ciljeva<sup>3</sup>. Implementacija SPR-a je već započela i odvija se prema Planu provedbe utvrđenih aktivnosti. (twining fiche, justification).

Dio razvojnih aktivnosti preuzet će sam Ured, dok je dio predviđeno provesti kroz twinning projekt. Projekt će pojačati te aktivnosti, omogućujući Državnom uredu za reviziju da opskrbljuje Sabor, druge zainteresirane strane i opću javnost, a u skoroj budućnosti i odgovarajuće europske institucije informacijama o učinkovitosti državne uprave. Priprema projekta je, u suradnji s Delegacijom europske komisije i SIGMA-om, upravo u tijeku, a sredstva za njegovu provedbu predviđeno je osigurati kroz CARDS program.

**3. Možete li dati detaljan opis postupaka utvrđenih za odgovarajuću suradnju između vrhovne revizijske institucije u Hrvatskoj i organizacije/organizacija odgovornih za državnu internu financijsku kontrolu, npr. radi izbjegavanja dupliciranja revizijskih zadataka u isto vrijeme i na istom mjestu, te međusobnog informiranja o slabostima revizije/kontrole u državnim rashodima/prihodima, kao i o međusobnom obavješćivanju o nalazima revizije, o izobrazbi kadrova i svih drugih oblika suradnje?**

U svrhu uspostavljanja odnosno održavanja što bolje suradnje, Ured s Ministarstvom financija (posebice Odjelom za proračunski nadzor) i Vladinim uredom na unutarnji nadzor (osnovanom sredinom 2002.), održava redovne sastanke na kojima se nastoje uskladiti planovi, odnosno područja obuhvata kontrole i revizije. Također se predviđa zajednička edukacija djelatnika uključenih u navedene poslove.

Isto tako, Ured je postigao vrlo dobru suradnju s jedinicama za unutarnju reviziju, u subjektima gdje su one osnovane, te ima pristup svim njihovim planovima, programima i izvješćima.

Na taj se način nastoje izbjeći preklapanja poslova i zadataka, te time uštedjeti sredstva i dobiti na učinkovitosti rada svih za kontrolu odnosno reviziju javnog sektora nadležnih institucija.

Konkretno ili propisane procedure za sada još ne postoje, ali se njihovo donošenje i uspostavljanje planira utvrditi međusobnom koordinacijom kroz izradu politike sustava javnih kontrola (PIFC Policy Paper) i to na temelju detaljne analize postojećih sustava svih unutarnjih i vanjskih kontrola unutar javnog sektora, kako na državnoj tako i na lokalnoj (regionalnoj) razini. Podrška Ministarstvu financije pružena je unutar projekta "Development of Public Internal Financial Control and Internal Audit" (Razvoj javne financijske kontrole i interne revizije) u proračunskoj godini CARDS 2002 sa pripadajućim komponentama:

<sup>3</sup> Osnovne komponente Strateškog plana: jačanje pravnog okvira; daljnji razvoj revizijske metodologije; analiza revizijskog ciklusa; razvoj procesa podrške; razvoj kadrovske strukture; i daljnji razvoj vanjske suradnje.

- Komponenta 1 - razvoj javne interne financijske kontrole
- Komponenta 2 - razvoj interne revizije

Unutar navedenog projekta postojeće aktivnosti daju ili su relevantna za odgovore na pitanja u slijedećem poglavlju B (pitanja od broja 1 do broja 18).

## **B. Državna interna financijska kontrola (Public Internal Financial Control, PIFC)**

Općenito

**1. Koje ministarstvo (odnosno organizacijska jedinica unutar ministarstva) je odgovorno za razvoj, usklađenje, koordinaciju i kontrolu niže navedenih elemenata državne interne financijske kontrole u Hrvatskoj i na temelju kojeg zakona? (molimo priložite primjerak zakona na jednom od službenih jezika EU-a):**

**a) Sustav financijskog upravljanja i kontrole (odgovornost uprave, računovodstvo, ex ante financijska kontrola, ex post financijska kontrola, inspekcija);**

**b) Interna revizija (sastoji se od financijske revizije, revizije sustava, revizije uspješnosti poslovanja i revizije IT-a)**

Odgovornost za razvijanje, usklađivanje, koordiniranje i provjeravanje elemenata PIFC-a u nadležnosti je Ministarstva financija i to Državne riznice i Uprave za unutarnju reviziju i nadzor.

Unutar Državne riznice ustrojen je Odjel proračunskog nadzora koji obavlja poslove proračunskog nadzora radi osiguranja zakonitog i svrhovitog korištenja proračunskih sredstava, prati i daje mišljenja na nacрте prijedloga zakona i drugih propisa koji imaju utjecaj na izvršavanje državnog proračuna.

Uprava za unutarnju reviziju i nadzor upravna je organizacija u sastavu Ministarstva, koja obavlja stalni i cjeloviti nadzor poslovanja Ministarstva koji se sastoji u procjenjivanju i unapređenju učinkovitosti upravljanja rizicima, sustavu internih kontrola i procesa upravljanja u Ministarstvu i svih organizacijskih dijelova Ministarstva. Obavlja reviziju rada osoba s posebnim ovlaštenjima i odgovornostima, usklađuje programe rada i aktivnosti, izrađuje standarde i metodologiju rada, ispituje, analizira i ocjenjuje sve poslovne funkcije iz nadležnosti Ministarstva.

Sustav financijskog upravljanja i kontrole te interne revizije uređeni su slijedećim zakonskim aktima koji se nalaze na CD-u u prilogu poglavlja, a to su:

1. Zakon o proračunu (NN br. 96/03)
2. Zakon o izvršavanju državnog proračuna RH za 2003. g. (NN 154/02),
3. Zakon o sustavu državne uprave (NN br. 75/93, 48/99, 15/00, 34/01),
4. Zakon o ustrojstvu i djelokruga rada Ministarstava i državnih upravnih organizacija (NN br. 48/99, 15/00, 20/00),
5. Zakon o državnim službenicima i namještenicima (NN br. 27/01),
6. Uredbom o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave (NN br. 43/01),
7. Uredbama o unutarnjem ustrojstvu i pravilnicima o unutarnjem redu ministarstava i državnih upravnih organizacija (NN br. 70/01),
8. Uredba o sustavu glavne knjige riznice te načinu vođenja jedinstvenog računa riznice (NN 97/95),
9. Pravilnik o proračunskom nadzoru i unutarnjem nadzoru (NN 92/96) i
10. Naputak o izvršavanju državnog proračuna s jedinstvenog računa riznice (NN 4/01).

**2. Je li ovo ministarstvo ili organizacija napisalo Dokument o politici ili Strateški dokument koji opisuje trenutno stanje PIFC-a u Hrvatskoj i analizira prikladnost ovih sustava? Sadržava li taj dokument preporuke**

**za budući razvoj PIFC-a u Hrvatskoj ? Je li Ministarstvo financija ili Vijeće ministara odobrilo ovaj dokument? Je li taj dokument postao dijelom opće politike koju provodi Vlada? Molimo priložite kopiju na jednom od službenih jezika EU.**

Strateški dokument koji opisuje trenutno stanje PIFC-a u ovom trenutku u Hrvatskoj ne postoji. Dokument Politike i vizije unutarnje revizije koje je Ministar financija potpisao u srpnju 2003. godine je preporuka za budući razvoj PIFC-a u Hrvatskoj u dijelu razvoja unutarnje revizije.

Radna grupa u Ministarstvu financija započela je s izradom dokumenta koji opisuje trenutno stanje PIFC-a u Hrvatskoj. Očekuje se da će do kraja 2003. godine biti napravljena prva skica dokumenta. Trebalo bi iznaći mogućnosti i načine da se najnovija dostignuća Europske unije preuzmu u hrvatsko zakonodavstvo.

**3. Pokriva li PIFC u Hrvatskoj kontrolu i reviziju prihoda (carinske i porezne vlasti), rashoda (obveze, postupci kod natječaja i postupci dodjele ugovora, isplate i povrat preplaćenih iznosa), imovine i obaveza? Pokriva li PIFC sve razine državnog proračuna (i proračuna nižih jedinica) i ako ne, koji su dijelovi izuzeti i koje ih institucije pokrivaju?**

Republika Hrvatska nema ustrojen jedinstveni unutarnji financijski nadzor u javnom sektoru (PIFC) kao sveobuhvatni sustav financijskog nadzora, ali različita državna tijela, svako iz svoje nadležnosti obavlja nadzor i reviziju prihoda, izdataka, imovine i obveza.

Ministarstvo financija i to: Porezna uprava, Carinska uprava, Uprava za nabavu (dio kontrole procedura ali ne i financijsku), Odjel proračunskog nadzora, Uprava za unutarnju reviziju i nadzor.

Osim navedenog ustrojeni su i djeluju dva Vladina ureda i to: Ured za unutarnji nadzor i Ured za državnu imovinu.

Državni ured za reviziju kao vrhovna revizijska institucija u Republici Hrvatskoj, kao vanjska revizija obavlja ex post kontrole svih prihoda, izdataka, imovine i obveza države i jedinica lokalne i područne ( regionalne ) samouprave.

Porezna uprava

Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija ustrojena je Porezna uprava kao upravna organizacija čija je temeljna zadaća prema članku 2. Zakona o poreznoj upravi ( NN 67/01, 70A/01 i 94/01 ) primjena poreznih propisa i propisa o plaćanju obveznih doprinosa.

Djelokrug rada Porezne uprave pobliže je određen člankom 3. naprijed navedenog zakona prema kojem Porezna uprava obavlja upravne i druge stručne poslove što se odnose na:

- zaprimanje poreznih prijava, bilježenje poreznih obveza u poreznom knjigovodstvu, naplatu i povrat poreza; utvrđivanje pravodobnosti, zakonitosti i pravilnosti podnijetih poreznih prijava; utvrđivanje porezne osnovice i porezne obveze; provođenje inspekcijskog nadzora; provođenje ovrhe radi naplate poreza; podnošenje prijava za pokretanje prekršajnoga, prijestupnog i kaznenog postupka; vođenje prvostupanjskoga prekršajnog postupka zbog povrede poreznih propisa; davanje mišljenja o primjeni propisa u pojedinačnim poreznim predmetima; međunarodnu pravnu pomoć u poreznim stvarima; proučavanje poreznih sustava i suradnju s poreznim tijelima drugih država, praćenje primjene međunarodnih ugovora iz područja poreza; izdavanje isprava o činjenicama o kojima Porezna uprava vodi službenu evidenciju; izgradnju i korištenje poreznoga informacijskog sustava, davanje odobrenja i nadzor nad priređivanjem igara na sreću, zabavnih i nagradnih igara;
- izdavanje odobrenja ili markica ili drugih oznaka za obilježavanje, praćenje proizvodnje, prometa i uporabe pojedinih proizvoda, u skladu s posebnim zakonom što uređuje pojedinu vrstu poreza; provođenje ovrhe radi naplate drugih javnih davanja po zahtjevima tijela državne uprave i sudova u skladu s posebnim zakonima.

Porezna uprava obavlja i poslove što se odnose na nadzor obračunavanja, naplatu i ovrhu radi naplate obveznih doprinosa, te podnošenje prekršajnih prijava i vođenje prekršajnog postupka zbog povrede propisa o plaćanju obveznih doprinosa.

Porezna uprava prikuplja i obrađuje podatke o utvrđenim i naplaćenim porezima i obveznim doprinosima i predlaže promjene porezne politike i poreznih propisa, te drugih propisa radi unapređenja poreznog sustava i učinkovitijeg ubiranja poreza i obveznih doprinosa.

Porezna uprava može obavljati poslove evidentiranja, utvrđivanja, nadzora, naplate i ovrhe radi naplate poreza što u cijelosti pripadaju jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, drugih javnih davanja i ostalih davanja propisanih zakonom.

Uvjeti i opseg obavljanja poslova iz stavka 4. ovoga članka uređuju se odlukom što je donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave, odnosno nadležno tijelo za druga javna i ostala davanja propisana zakonom uz prethodnu suglasnost ministra financija.»

Opći porezni zakon (Narodne novine br. 127/2000, 86/01-isp. i 150/02) uređuje odnos između poreznih obveznika i poreznih tijela koja primjenjuju propise o porezima i drugim javnim davanjima, ako posebnim zakonima o pojedinim vrstama poreza i drugim javnim davanjima nije uređeno drukčije i predstavlja zajedničku osnovu poreznog sustava.

Članak 3. OPZ-a određuje porezno tijelo kao tijelo državne uprave, tijelo jedinice područne (regionalne) samouprave ili tijelo jedinice lokalne samouprave u čijem su djelokrugu poslovi utvrđivanja, nadzora i naplate poreza i drugih javnih davanja.

Prema članku 43. OPZ-a poslove u vezi s utvrđivanjem i naplatom poreza obavlja Ministarstvo financija Republike Hrvatske putem upravnih organizacija u svom sastavu, Porezne uprave i Carinske uprave, (Financijska policija je ukinuta 24.7.2001. godine stupanjem na snagu Zakona o prestanku važenja Zakona o Financijskoj policiji). Poslove u vezi s utvrđivanjem i naplatom poreza koji su propisani odlukama predstavničkih tijela jedinica područne (regionalne) samouprave i tijela jedinica lokalne samouprave obavljaju njihova porezna tijela. Na temelju ugovora obavljanje tih poslova može se povjeriti Poreznoj upravi.

Pojam inspeksijskog nadzora koji provode porezna tijela sukladno zakonu kojim se uređuje pojedina vrsta poreza određen je člankom 97. Općeg poreznog zakona (OPZ-a). Inspeksijski nadzor u smislu ovoga Zakona je dio porezno-pravnog odnosa u kojem porezno tijelo provodi postupak radi provjere i utvrđivanja činjenica bitnih za oporezivanje kod poreznih obveznika i drugih osoba.

Prema odredbama članka 101. OPZ-a inspeksijski nadzor provode inspektori i drugi državni službenici ovlašteni za provedbu nadzora, kad je to određeno zakonom kojim se uređuje pojedina vrsta poreza.

Sve što je navedeno upućuje da Služba za nadzor i Odjeli za nadzor odnosno inspektori provode vanjski inspeksijski nadzor kod poreznih obveznika.

Poslovi iz djelokruga Porezne uprave obavljaju se u 20 područnih ureda koji u svom sastavu imaju 121 ispostavu.

Člankom 33. naprijed citirane Uredbe ustrojen je Samostalni odjel za unutarnji nadzor koji obavlja upravne i druge stručne poslove što se odnose na:

- obavljanje unutarnjeg nadzora pravilnog, pravodobnog i zakonitog rada službenika i namještenika ustrojstvenih jedinica Središnjeg ureda, područnih ureda i ispostava područnih ureda,
- provođenje inspeksijskog nadzora u pojedinim predmetima po pravu nadzora,
- poduzimanje mjera za otkrivanje, prijavljivanje i procesuiranje utvrđenih nezakonitosti.

U Odjelu su ustrojena dva odsjeka i to: Odsjek za unutarnji nadzor ustrojstvenih jedinica i Odsjek za unutarnji nadzor utvrđivanja i naplate poreza.

Poslovi Samostalnog odjela za unutarnji nadzor odnosili su se prije svega na kontrolu rada službenika i namještenika,



inspekcijски nadzor i poduzimanje mjera za otklanjanje i procesuiranje utvrđenih nezakonitosti. O utvrđenim činjenicama sastavljeni su zapisnici i predložene mjere radi otklanjanja nepravilnosti ili su dane upute za daljnje postupanje.

Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija nije propisana obveza provjere pravilnosti korištenja proračunskih sredstava naprijed navedenih odsjeka, iako važeći Pravilnik koji regulira unutarnji nadzor propisuje da se unutarnji nadzor provodi radi provjere pravilnosti korištenja proračunskih sredstava, te primjenjivanja zakona i propisa.

Carinska uprava - Interna kontrola javnih financija koja se odnosi se na nadzor i reviziju prihoda što se ubiru od strane Carinske uprave

Obavljanje poslova financijske kontrole tj. obavljanje poslova nadzora i revizije prihoda što se ubiru od strane Carinske službe temelji se na odredbama Carinskog zakona (Narodne novine broj 78/1999 do 47/2003), odredbama Uredbe za provedbu Carinskog zakona (Narodne novine 144/1999 do 110/2001), Zakona o carinskoj službi (Narodne novine 67/2001) i Općeg poreznog zakona (Narodne novine 127/2000).

Navedeni propisi, između ostalog, utvrđuju obveze, ovlasti i načine postupanja u pogledu kontrole ubiranja prihoda u užem i širem smislu u okviru nadležnosti Carinske službe.

U Carinskoj upravi Republike Hrvatske sukladno Uredbi o izmjenama i dopunama Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija (Narodne novine 71/2003) u okviru Središnjeg ureda ustrojena je Služba za reviziju i naknadnu kontrolu. Služba sadržava i novouspostavljeni Odjel za analizu rizika i selektivnost.

U organizacijskoj strukturi Carinske uprave ustrojeno je 10 carinarnica koje imaju Odjele za reviziju i naknadne kontrole, a veće carinarnice imaju ustrojene i Odjele za suzbijanje krijumčarenja, dok manje carinarnice obavljaju poslove suzbijanja krijumčarenja u okviru Odjela za reviziju i naknadne kontrole.

Poslovi suzbijanja krijumčarenja također daju značajan doprinos u sprečavanju sive ekonomije i doprinos u ubiranju prihoda.

Djelatnost naprijed spomenutih Službi i Odjela omogućava kontrolu koja se odnosi na poštivanje rokova utvrđenih za plaćanje duga tj. prihoda od strane carine, poreza i trošarina, kao i kontrolu ispravnosti postupka carinjenja u elementima o kojima ovisi visina carinskog i poreznog duga, a u cilju jednoobraznog postupka na nivou čitave Carinske službe. Provjeravaju se isprave podnesene u carinskom postupku kao i podaci iskazani u tim ispravama, a posebna pozornost posvećuje se s tim u svezi kontroli ispravnosti carinske vrijednosti, razvrstavanju robe po harmoniziranom sustavu, poštivanje primjene međunarodnih ugovora u svezi podrijetla robe, kontrola uporabe robe oslobođene od plaćanja carina, kao i kontroli povlaštenih postupaka što ih Carinska uprava odobrava poduzećima sa poslovnim kredibilitetom.

Važan segment kontrole ubiranja prihoda je i naknadna kontrola u poduzećima proizašla iz odredbi Carinskog zakona RH, koji je gotovo identičan sa odredbama Zakona Europske unije i koji je u primjeni od 1.1.2000.g. Primjenom metode selektivnosti i analize rizika (za sada samo na lokalnom nivou) povećava se broj kontrola u poduzećima radi utvrđivanja da li podaci predloženi carinskim organima od strane primatelja ili pošiljatelja robe odgovaraju podacima u knjigovodstvu tvrtke.

Napominje se da Carinska služba kontrolira i naplatu trošarina (posebnih poreza) prilikom uvoza kao i naplatu trošarina u unutarnjem prometu što je u njenoj nadležnosti od 01.01.2002.g.

Kontrola koja se odnosi na ispravnost prihoda od carina, poreza i trošarina uključuje i kontrolu rješenja donesenih u upravnom postupku o naknadnoj naplati ili povratu carinskog duga, što se donose u skladu s rezultatima kontrole ili prema zahtjevu stranke. Donošenje rješenja temelji se na odredbama Carinskog zakona ili odredbama Zakona o općem upravnom postupku.

U Središnjem uredu Carinske uprave ustrojen je i Odjel za unutarnji nadzor koji po nalogu ravnatelja Carinske uprave

prati kretanje pojava oblika kršenja propisa i pravila Službe od strane carinskih službenika i namještenika. S tim u svezi predviđena je kontrola zakonitosti postupanja carinskih službenika radi ocjene postojanosti povrede službene dužnosti. Prijedlog za pokretanje disciplinskog postupka za lakše povrede službene dužnosti podnosi neposredno nadređeni službenik, a postupak pokreće i vodi i donosi odluku ravnatelj Carinske uprave ili osoba koju on za to ovlasti.

Prijedlog za pokretanje disciplinskog postupka za tešku povredu službene dužnosti podnosi ravnatelj Carinske uprave ili osoba koju on za to ovlasti. Za teške povrede službene dužnosti disciplinski postupak pokreće, vodi i donosi odluke Disciplinski sud. (čl.66. Zakona o carinskoj službi).

Pripremaju se i stručne podloge za podnošenje prijave za pokretanje prekršajnih, kaznenih ili stegovnih postupaka, a također je predviđeno i izučavanje i procjena ugroženosti carinskih službenika i namještenika od korupcije i organiziranog kriminala.

Kontrolu troškova nastalih u okviru Carinske službe vrši Državna revizija.

Državni ured za reviziju kao vrhovna revizijska institucija Republike Hrvatske, na temelju Zakona o državnoj reviziji, ima široke ovlasti na svim razinama, na svim područjima i kroz sve faze poslovanja. Prema tome, vanjskom revizijom pokriveni su, u smislu *ex post* kontrole od strane Državnog ureda za reviziju, svi prihodi, izdaci, imovina i obveze države, ali i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Revizijom državnog proračuna obuhvaćaju se sve njegove stavke, računovodstveno poslovanje i poslovanje putem deviznih računa, zaduživanje i otplate duga, izdana jamstva, projekt sustava državne riznice, izvršavanje proračunskih izdataka, te proračunski nadzor (unutarnja kontrola i unutarnja revizija). Posebna se pozornost u okviru revizija posvećuje investicijskim projektima i postupcima javnih nabavki.

Na istom se principu obavljaju i revizije proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Isplata i povrat krivo plaćenih iznosa

Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna za određenu godinu propisano je da se pogrešno ili više uplaćeni prihodi u proračun vraćaju uplatiteljima na teret tih prihoda. Rješenje o tome nakon provedenog postupka kontrole donosi Ministarstvo financija a isplaćuje se preko Financijske agencije.

Porezna Uprava iz svoje nadležnosti povrat krivo uplaćenih sredstava provodi na zahtjev poreznog obveznika koji je sredstva uplatio, negotovinskim nalogom na njegov žiro račun ili gotovinskim nalogom za isplatu, nakon prethodne provjere.

Ako uplatitelj krivo uplaćenih sredstava u evidencijama poreznog tijela ima neizmirenih obveza, povrat mu se uskraćuje u iznosu duga što je u skladu s odredbama članka 113. stavak. 6. Općeg poreznog zakona

O uskraćenom iznosu povrata i vrsti duga koji se podmiruje obveznika se izvješćuje i po potrebi donosi rješenje.

Izveštaj o obvezama prema Pravilniku o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu ( NN, br. 92/94, 3/03, 12/03) dio je seta financijskih izvještaja svih proračuna i proračunskih korisnika.

Izveštaj o obvezama korisnici državnog proračuna prema članku 22. Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu predaju mjesečno, a proračuni i proračunski korisnici jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave kao dio kvartalnih i godišnjih financijskih izvještaja.

Ovaj izvještaj predstavlja pregled ukupnih obveza, podmirenih obveza i neizmirenih obveza proračuna odnosno proračunskih korisnika na određeni dan prema rokovima dospijeca i zadanoj strukturi (obveze za zaposlene; za materijalne rashode; za financijske rashode; za subvencije; za naknade građanima i kućanstvima; ostale obveze; obveze za nabavu nefinancijske imovine; obveze za financijsku imovinu.).

#### Uprava za nabavu

Područje javne nabave u RH uređeno je Zakonom o javnoj nabavi (NN, broj 117/01), koji je stupio na snagu 01.01. 2002., te podzakonskim aktima: Uredba o postupku nabave roba, radova i usluga male vrijednosti i Uredba o objavama i evidenciji javne nabave ( Narodne novine 14/02) koje su stupile na snagu 14. 02. 2002.

Sadašnji sustav kontrole postupaka javne nabave od strane Ministarstva financija, Uprave za nabavu je prijelazno rješenje do osnivanja Ureda za javnu nabavu i Državne komisije za kontrolu postupaka. Uprava za javnu nabavu osim kontrole procedura postupaka javne nabave obavlja i edukaciju, te pruža i stručnu pomoć strankama, što je nespojivo sa poslovima kontrole i rješavanjem žalbe u postupku javne nabave.

Uprava za nabavu ovlaštena je za provedbu, nadzor i primjenu Zakona o javnoj nabavi i podzakonskih propisa te sukladno tome daje prethodnu suglasnost, upute i mišljenja korisnicima vezano za primjene ovoga Zakona. Prikuplja, evidentira, obrađuje i analizira podatke o nabavi, podnosi prekršajnom sudu zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno kaznenu prijavu Državnom odvjetništvu, sudjeluje u izradi nacrtu prijedloga zakona i podzakonskih akata koji se odnose na nabavu o općim uvjetima, pravilima i postupcima nabave, priprema i provodi program izobrazbe subjekata i promidžbu zakona, sudjeluje u radu međunarodnih institucija glede nabave, te obavlja i druge poslove iz svoga djelokruga.

Pravna zaštita u normativnoj konstrukciji Zakona o javnoj nabavi ("Narodne novine", broj 117/01), organizirana je na način da postoje dva redovita pravna sredstva upravne naravi (prigovor i žalba) te jedan redoviti sudski pravni lijek-tužba u upravnom sporu.

U posebnim slučajevima Odjel za nadzor Uprave za nabavu može po upućenoj predstavi bilo koje zainteresirane strane provesti nadzor zakonitosti provedenog postupka nabave.

Postupak nabave zahtijeva transparentnost i nediskriminaciju. U tom cilju postupci kontrole i pravni lijekovi moraju biti dostupni svim stranama u slučaju kršenja prava. Nedostatak pravnih lijekova smanjuje broj potencijalnih ponuditelja. Postupak kontrole i postupak povodom pravnih lijekova mora biti učinkovit i brz da bi se zadovoljili zahtjevi za učinkovitost, efikasnost i ekonomičnost nabave a u svrhu djelotvornog korištenja proračunskih i drugih sredstava te poticanja slobodnog tržišnog nadmetanja.

Iz svih navedenih razloga osnivanje Državne komisije od pet članova kao neovisnog, samostalnog i stručnog tijela je nužan uvjet za zakonitu i učinkovitu pravnu zaštitu. Predsjednika, koji ispunjava uvjete za suca i članove Državne komisije imenuje i razrješava dužnosti Hrvatski sabor za razdoblje od pet godina a na prijedlog Vlade Republike Hrvatske. Državna komisija za svoj rad odgovara Hrvatskom saboru. Prema Zakonu o državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave žalbeni postupak nije kao do sada besplatan i stranke će snositi troškove postupka. Stranka, čija je žalba neosnovana u postupku snosi sve troškove i iste mora nadoknaditi drugoj strani, što je uobičajena praksa u zakonodavstvima članica EU. Na ovaj način destimuliraju se žalbe podnesene od strane «dežurnih žalitelja» koji zloupotrebljavaju pravo besplatnog podnošenja žalbi bez osnova i bez troškova. Zakonom o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave određuje se osnivanje, ustrojstvo, djelokrug i nadležnost Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave kojim se sustav javne nabave u Hrvatskoj usklađuje sa zakonodavstvom Europske unije na načelima otvorenog tržišta. Pred završetkom je i Nacrt uredbe za pripremu, ocjenu i izvedbu investicijskih projekata, te slijedi upućivanje Nacrta uredbe Vladi Republike Hrvatske u daljnju proceduru. Uredba je visokostručnog ekonomskog sadržaja.

U fazi izrada je i Nacrt uredbe o općim odredbama za nabavu roba, usluga i ustupanje radova ali iz racionalnih razloga prvo je planirana izmjena Zakona o javnoj nabavi budući da se radi o iznimno opsežnoj uredbi.

Neophodna je izgradnje novog informatičkog sustava javne nabave čime bi se postigla potrebna koordinacija Ureda za javnu nabavu i Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave.

S povećanjem stupnja informatizacije Ured za javnu nabavu voditi će godišnje evidencije planova nabava obveznika primjene Zakona, Evidencije o provedenim postupcima nabave, te Evidencije o sklopljenim ugovorima.

Odjel proračunskog nadzora

Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija (članak 7.točka E) ( Narodne novine broj 70/01. i 71/03) ustrojen je Odjel proračunskog nadzora kao samostalan odjel u sastavu Državne riznice sa zadaćom obavljanja poslova proračunskog nadzora radi osiguranja zakonitog i svrhovitog korištenja proračunskih sredstava, te radi praćenja i davanja mišljenja na nacрте prijedloga zakona i drugih propisa koji imaju utjecaj na izvršavanje državnog proračuna.

Zakonom o proračunu (Narodne novine broj 96/03), (vidi prilog), člancima 133, 134,135 i 136 definiran je proračunski nadzor, njegov obuhvat i način obavljanja , te posebne ovlasti i odgovornost osoba koje obavljaju proračunski nadzor-inspektora proračunskog nadzora.

Prema navedenom Zakonu proračunski nadzor je postupak nadziranja zakonitosti, svrhovitosti i pravodobnosti korištenja proračunskih sredstava kojim se nalažu mjere za otklanjanje utvrđenih nezakonitosti i nepravilnosti te mjere za poboljšanje stanja, a obuhvaća nadzor računovodstvenih, financijskih i ostalih poslovnih dokumenata proračunskih korisnika.

Zakon o proračunu (članak 133. stavak 5. i članak 147. propisuje obvezu ministra financija da u roku 3 mjeseca od stupanja na snagu navedenog Zakona donese pravilnik o proračunskom nadzoru u kojem će biti propisani ciljevi, djelokrug, sadržaj, način i uvjeti, ovlaštene osobe proračunskog nadzora i mjere proračunskog nadzora.

Novi pravilnik o proračunskom nadzoru, kao i pravilnik o izgledu iskaznice i značke inspektora proračunskog nadzora je u izradi. Vezano za pravilnik o proračunskom nadzoru kao interni akt Odjela proračunskog nadzora, bit će izrađene uputa o obavljanju proračunskog nadzora i metodologija rada inspektora proračunskog nadzora.

Do donošenja navedenog pravilnika primjenjuje se sada važeći Pravilnik o proračunskom nadzoru i unutarnjem nadzoru (Narodne novine broj 92/94) (vidi prilog).Ovim Pravilnikom određeni su ciljevi, djelokrug, sadržaj, način i uvjeti obavljanja nadzora te su utvrđene odgovorne osobe.

Prema ovom Pravilniku proračunski nadzor se obavlja kod korisnika državnog proračuna, izvanproračunskim fondovima na razini države, u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave nad korištenjem sredstava državnog proračuna, te u javnim i drugim poduzećima koja koriste sredstva državnog proračuna.

Proračunski nadzor se obavlja sukladno planu koji se donosi prije početka fiskalne godine, dok se dio nadzora obavlja po nalogu čelnika Državne riznice, odnosno po prijavama koje su ocjenjene relevantim.

Proračunski nadzor obavlja se neprekidno nad poslovanjem u tekućoj fiskalnoj godini, a po potrebi i za proteklo vremensko razdoblje. Može se obavljati i prije nego što bude obavljena neka financijska transakcija ili evidentiran poslovni događaj. Obavlja se, u pravilu, uz prethodnu najavu odgovornoj osobi organizacione jedinice koja je predmet nadzora, ali se može obavljati, ukoliko okolnosti zahtijevaju, i bez prethodne najave.

O obavljenom proračunskom nadzoru sastavlja se zapisnik koji se dostavlja čelniku organizacione jedinice u kojoj je obavljen nadzor, Upravama za pripremu i izvršavanje proračuna Ministarstva financija, te ministru, odnosno zamjeniku ministra financija, a ako su nadzorom ustanovljene nepravilnosti koje ukazuju na prekršaj ili kazneno djelo zapisnik se dostavlja nadležnim tijelima koja mogu pokrenuti prekršajni ili kazneni postupak, te Državnom uredu za reviziju.

Godišnje izvješće o radu Odjela dostavlja se glavnoj državnoj rizničarki i zamjeniku ministra financija.

Od sistematiziranih 9 izvršitelja u Odjelu su popunjena 4 radna mjesta ( načelnik i 3 viša inspektora) , od kojih je radno mjesto načelnika Odjela popunjeno sa 01.04.2003. godine. Navedena 3 viša inspektora u prošloj godini su obavila 10 nadzora. U tijeku je postupak popune preostalih radnih mjesta u Odjelu, pa se očekuje bolja učinkovitost i kvaliteta rada Odjela.

Uprava za unutarnju reviziju i nadzor

Obrađena je u odgovorima iz područja Interne revizije točka 1.-18.

Ured za državnu imovinu

Ured za državnu imovinu ustrojen je Uredbom Vlade Republike Hrvatske o Uredu za državnu imovinu ("Narodne novine" broj 70/2001, 58/2002 i 106/2003).

U Uredu su ustrojene 4 ustrojstvene jedinice i to:

- Odjel za evidenciju imovine i pravne poslove
- Odjel za održavanje imovine i investicije
- Odjel za financijsko-računovodstvene poslove i
- Odjel za rezidencijalne potrebe

Ured je stručna služba Vlade Republike Hrvatske koja obavlja poslove evidencije i održavanja imovine u vlasništvu Republike Hrvatske. Pod imovinom podrazumijevaju se nekretnine, pokretnine, prava i obveze.

Način vođenja evidencije, vrste podataka i obveznici dostavljanja podataka utvrđeni su Pravilnikom o očevidniku imovine u vlasništvu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 30/2001). Očevidnik je prilagođen za vođenje na elektronskom mediju putem web. aplikacije.

Uz evidenciju, Ured rješava sve imovinsko-pravne poslove, u smislu izrade prijedloga odluka, kad je u pitanju imovina u vlasništvu Republike Hrvatske kao npr. kupnja, prodaja, zamjena, razvrgnuća suvlasničkih zajednica, osnivanja prava služnosti i prava građenja, izdavanje brisovnih očitovanja, tabularnih isprava, suglasnost na lokacijske i građevinske dozvole, dodjela na korištenje poslovnih prostora za smještaj tijela državne vlasti i dr. U većini slučajeva konačnu odluku donosi Povjerenstvo Vlade za upravljanje imovinom Republike Hrvatske, koje je Vlada ovlastila za upravljanje i raspolaganje imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske ili sama Vlada RH.

Važan segment rada Ureda je i održavanje imovine, kako rezidencijalnog dijela tako i imovine u koje su smještene tijela državne uprave. Pored toga Ured vodi brigu o stanovima za službene potrebe i poslovnim prostorima, prati naplatu zakupnina za poslovne prostore i najamnina za stanove.

Ured Vlade Republike Hrvatske za unutarnji nadzor

Ured Vlade Republike Hrvatske za unutarnji nadzor ustrojen je temeljem članka 26. stavak 1. Zakona o Vladi Republike Hrvatske (Nar. nov. Br. 101/98 i 15/00), sa zadaćom da za potrebe Vlade Republike Hrvatske provjerava financijsko i materijalno poslovanje tijela državne uprave i stručnih službi Vlade Republike Hrvatske i to:

- koriste li se proračunska sredstva za namjene i na način propisan zakonom i drugim propisima;
- pribavljaju li se druga sredstva (nekretnine i pokretnine), te upravljaju, koriste i raspoložu njima za namjene i na načine propisane zakonom i drugim propisima;
- koriste li se sredstva svrsishodno i ekonomično.

Ured obavlja nadzor sukladno planu, u pravilu uz prethodnu najavu čelniku državnog tijela u kojem obavlja nadzor, a o

obavljenom nadzoru sastavlja se izvješće koje se dostavlja predsjedniku Vlade Republike Hrvatske. Godišnje izvješće o radu Ureda dostavlja se Vladi Republike Hrvatske.

#### **4. Kako je PIFC (kontrola i revizija) organiziran na nižoj razini vlasti i u općinama u slučajevima gdje su oni financiraju iz državnog proračuna? I gdje se oni financiraju vlastitim izvorima?**

Ustrojstvo nadzora na nižim razinama vlasti, kao i nadležnosti za obavljanje nadzora regulirani su sljedećim zakonima i drugim aktima:

- Zakon o sustavu državne uprave (NN, br. 75/93, 48/99, 15/00, 127/00 i 59/01), članci 23-33 i članak 38. točka 5.
- Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstva i državnih upravnih organizacija ( NNbr.48/99, 15/00 i 20/00 ), članak 5,
- Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija ( NN, br.70/01 i 71/03), članak 7. točka E,
- Zakon o proračunu ( NN br., 96/03 ), članci 133, 134, 135, 136.
- Državni proračun Republike Hrvatske za određenu godinu,
- Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za određenu godinu,
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ( NN, br. 33/01, 60/01, 106/03), članci 71. i 72,
- Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ( NN, br.117/93, 69/97, 33/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01), članci 60.i 88,
- Uredba o načinu izračuna pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za određenu godinu,
- Zakon o državnoj reviziji (pročišćeni tekst) (NN 49/03)

Ministarstvo financija, inspektori Odjela proračunskog nadzora obavljaju proračunski nadzor u jedinicama lokalne uprave i područne (regionalne) samouprave u dijelu u kojem one koriste sredstva državnog proračuna, nadzor nad usvajanjem i donošenjem njihovih proračuna te nadzor nad njihovim zaduživanjem i davanjem jamstava države u svezi s tim, a što je određeno Planom Odjela proračunskog nadzora za tekuću godinu.

Nadzor nad financiranjem decentraliziranih funkcija i troškova osnovnog i srednjeg školstva, zdravstva i socijalne skrbi koje su sa državnog proračuna prenesene na proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obavljaju resorna ministarstva i inspektori Odjela proračunskog nadzora.

Inspektori proračunskog nadzora obavljaju potpuni proračunski nadzor (prihodi, rashodi, javna nabava) i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a njihova nadležnost za navedene nadzore proizlazi iz Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija, Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija, Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi , Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Javne potrebe na lokalnoj razini zadovoljavaju se putem 568 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave: 20 županija, 122 grada, 425 općina te Grada Zagreba koji je glavni grad države i posebna je jedinstvena teritorijalna i upravna jedinica. Državni ured za reviziju jednom godišnje obavlja financijsku reviziju i reviziju poslovanja svih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Revizijom se obuhvaćaju sve stavke njihovih proračuna, bez obzira je li riječ o sredstvima dobivenim iz državnog proračuna ili o vlastitim sredstvima tih jedinica.

Preciznije, revizija proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odvija se putem revizije poslovanja i revizije financijskih izvještaja (financijska revizija).

Revizijom poslovanja obuhvaća se donošenje i izvršenje proračuna radi utvrđivanja pravilnosti i usklađenosti sa zakonskim propisima te financijski dokumenti i financijsko poslovanje. To znači da su ovom revizijom obuhvaćeni svi aspekti revizije proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave utvrđeni metodologijom, počevši od računovodstvenog poslovanja, planiranja, ostvarivanja prihoda i primitaka, izvršavanja rashoda i izdataka, pozajmljivanja, zaduživanja, potraživanja i obveza koji se sagledavaju sveobuhvatno i ocjenjuje tj. izražava mišljenje o zadovoljavanju javnih potreba određene lokalne jedinice. Prema tome, uz reviziju pravilnosti ispunjava se i revizija učinkovitosti na razini lokalnih proračuna.

Osim revizije poslovanja, kod jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obavlja se i revizija financijskih izvještaja što je propisano odredbama Zakona o državnoj reviziji i sukladno je revizijskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija – INTOSAI – revizijski standardi.

Revizija financijskih izvještaja obuhvaća donošenje i izvršenje proračuna u vezi utvrđivanja pravilnosti i usklađenosti sa zakonskim odredbama.

Prema INTOSAI – revizijskim standardima revizija pravilnosti bitan je aspekt državne revizije na temelju koje se ocjenjuje cjelovitost lokalnih proračuna i predstavničkom tijelu daje informacije o financijskoj veličini i financijskim obvezama u pogledu zadovoljavanja javnih potreba lokalnog značenja.

Financijski izvještaji rezultat su financijskog poslovanja lokalne jedinice temeljeni na računovodstvenim propisima i njima su obuhvaćeni svi aspekti u izvršavanju lokalnog proračuna.

Financijski izvještaji ujedno su i temelj za izradu godišnjeg obračuna proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, koji se dostavlja predstavničkom tijelu lokalne jedinice najkasnije do kraja tekuće godine za prethodnu godinu.

Državnom uredu za reviziju predočuju se sljedeći financijski izvještaji: bilanca, izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, izvještaj o novčanim tijekovima, izvještaj o promjenama vrijednosti i obujmu imovine i obveza, izvještaj o ostvarenim vlastitim prihodima i rashodima te bilješke.

Metodološki pristup izrade izvješća o obavljenoj reviziji financijskih izvještaja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave istovjetan je izvješćima o obavljenim revizijama financijskog poslovanja čime se postiže ista razina informacija i podataka o svim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.

U obje vrste revizije proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave sastavlja se nalaz u kojem se sublimiraju svi elementi iz obavljene revizije, a prezentiraju se na točan, objektivan, kratak i jezgrovit način te ujedno daju nalozi koji indirektno, predstavljaju mišljenje Državnog ureda za reviziju u odnosu na točnost i potpunost financijskih izvještaja te u odnosu na učinkovitost izvršavanja javnih rashoda na lokalnoj razini.

**5. Možete li dati pregled eventualnih slabosti u područjima navedenim pod prethodnom točkom 3., kako ih vide ministarstvo ili ostale stranke (vrhovna revizorska institucija, Državna riznica, ili Hrvatski sabor), koje se trebaju uzeti u razmatranje radi poboljšanja u budućnosti? Pregled slabih točaka u područjima spomenutim u**

### 3. pitanju na način kako to vidi Ministarstvo financija, kojima je potrebno posvetiti daljnju pažnju radi poboljšanja u budućnosti ?

Kako unutarnji financijski nadzor u Republici Hrvatskoj obavlja više državnih tijela, što je naprijed navedeno, potrebna je bolja koordinacija između navedenih tijela, razmjena informacija i dostavljanje izvješća o obavljenim nadzorima. Unutar Ministarstva financija potrebna je kontinuirana povezanost i razmjena informacija i podataka između Sektora za pripremu državnog proračuna, Sektora za izvršavanje državnog proračuna, Uprave za unutarnji nadzor i Odjela proračunskog nadzora. Pravodobna informacija pretpostavlja učinkovito djelovanje proračunskog nadzora kao ex ante financijskog nadzora.

Potrebno je uskladiti zakonodavnu regulativu kako bi se nedvojbeno utvrdile nadležnosti tijela koja obavljaju unutarnji financijski nadzor, kako se neki nadzori ne bi ponavljali, dok bi neka druga područja nadzora bila nedovoljno pokrivena.

Nadzor nad ostvarivanjem prihoda proračuna prema sadašnjoj zakonodavnoj regulativi nije sustavno i u dovoljnoj mjeri reguliran, u smislu ostvarivanja prihoda proračuna u odnosu na plan, utvrđivanja obveze za uplatu određenih sredstava u proračun, te prisilne naplate navedenih sredstava ( sredstva od prodaje stanova na kojima postoji stanarsko pravo, naknada za eksploataciju mineralnih sirovina ).

Nedovoljan nadzor i analiza provedbe nabave roba i usluga , te kontrole trošenja sredstva državnog proračuna koja se transferiraju sa računa tijela državne uprave na krajnjeg korisnika.

Potrebna je bolja ekipiranost Odjela proračunskog nadzora i zakonodavno nedvojbeno utvrđivanje njegove nadležnosti kao ex ante i ex post financijskog nadzora radi osiguranja zakonitog i svrhovitog korištenja proračunskih sredstava.

Državni ured za reviziju, temeljem svog revizijskog iskustva, sve nedostatke i nepravilnosti koje uočava u poslovanju revizijskih subjekata, bilo na državnoj, bilo na lokalnoj razini, navodi u svojim revizijskim izvješćima pojedinačno za svaki subjekt, odnosno u Godišnjem izvješću o obavljenim revizijama, u kojem se daje sumarni prikaz najznačajnijih i najčešćih nedostataka, nepravilnosti i/ili propusta na razini čitavog državnog proračuna odnosno na lokalnim i područnim razinama.

U smislu ovog pitanja, Državni ured za reviziju je kroz svoja izvješća već naglašavao potrebu bolje koordinacije između tijela državne uprave na svim razinama, a posebice se naglašava potreba bolje i čvršće organizacije funkcije unutarnje revizije. Naime, Ured je svjestan činjenice da bi se adekvatnom organizacijom interne revizije kod onih proračunskih korisnika i čija veličina opravdava njihovo osnivanje, znatno mogla poboljšati uspješnost i učinkovitost njihova poslovanja, ali bi se isto tako doprinijelo uštedi vremena i resursa samog Ureda i povećanju njegove učinkovitosti, te se konstantno zalaže se za afirmaciju unutarnje revizije na ovom području.

U tom smislu se Ured sve više počinje orijentirati na potrebu detaljnijeg informiranja menadžera o osnovnim značajkama interne revizije, predočavanje područja njezina rada, prednosti koje mogu očekivati od njenog uvođenja i upoznavanje menadžera sa statusom kojeg interna revizija može imati u organizacijskoj strukturi organizacije odnosno proračunskog korisnika. Uz to Ured smatra da bi trebalo i uskladiti zakonske propise koji se odnose na organizaciju i djelovanje interne revizije kod proračunskih korisnika i neprofitnih organizacija, poraditi na utvrđivanju zajedničke metodologije , smjernica i procedura za što uspješnije funkcioniranje interne revizije, kao i na izobrazbi osoba na tim poslovima.



**6. Možete li dati informacije o razini plaća kadrova u državnoj kontroli i reviziji? Postoje li drugi izvori prihoda osim onih iz državnog proračuna, bilo za osobe koje rade na poslovima kontrole/revizije ili za dotične organizacije? Je li trenutnim režimom plaća teško naći prikladno osoblje za te funkcije?**

Plaće svih zaposlenih u Državnom uredu za reviziju obračunavaju se isključivo u skladu s odredbama Zakona o državnim službenicima i namještenicima.

Ne postoje nikakvi izvanproračunski elementi (vlastiti prihodi) za sam Ured, niti za obračun plaća državnih revizora. Iskustvo Ureda pokazalo je da je pronalaženje kvalificiranog i kvalitetnog kadra za obavljanje poslova i zadataka državnih revizora uvijek otežano iz dva razloga:

1. zbog postojećeg sustava plaća i
2. zbog nedostatka stručnih znanja odnosno posebne izobrazbe za područje državne revizije, budući da je to potpuno novo zvanje na ovim prostorima.

Plaće i druga primanja zaposlenika koji rade na poslovima nadzora i revizije u Ministarstvu financija regulirana su Zakonom o državnim službenicima i namještenicima (NN br. 27/01), Uredbom o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnim i javnim službama (NN br. 37/01, 38/01) i izmjene i dopune tih uredbi temeljnim i granskim kolektivnim ugovorima za službenike i namještenike u javnim i državnim službama (NN br. 3/02). Za osoblje koje radi na poslovima nadzora i revizije, ne vode se statistički podaci o razinama, odnosno prosjeku plaća osoblja u javnom sektoru, već se ovi podaci statistički prate u grupi plaća državne uprave.

U RH, osim državnog proračuna ne postoje drugi izvori prihoda zaposlenika već se oni financiraju isključivo iz sredstava državnog proračuna.

U sadašnjim gospodarstvenim i društvenim odnosima teško je pronaći odgovarajuće osoblje za obavljanje tih poslova, stoga situacija nije posve zadovoljavajuće pa se teži poboljšanju postojećih uvjeta i to u dijelu stručnog usavršavanja, sustavu nagrađivanja zaposlenika, modernizaciji i informatizaciji uvjeta rada i sl.

Zakonodavstvo

**7. Molimo da, ako postoje, priložite sljedeće dokumente na jednom od jezika EU-a:**

- a) Okvirni zakon kojim se regulira Državna interna financijska kontrola (PIFC)
- b) Konkretni zakon o financijskom upravljanju i kontroli te internoj reviziji (provedbeni zakoni)
- c) Tercijarne propise, poput priručnika o financijskom upravljanju i kontroli i internoj reviziji, dokument o internoj reviziji, etičkog koda za financijsko upravljanje i kontrolu i internu reviziju, revizijskog traga.

U prilogu poglavlja, na CD-u, dostavljamo sljedeće propise:

a) Okvirni zakon za PIFC

- (1) Zakon o proračunu (NN br. 96/03),

b) Posebni zakoni o financijskom upravljanju i nadzoru (FUN) i internoj reviziji (IR)(provedbeni zakon)

- (1) Zakon o izvršavanju državnog proračuna RH za 2003. g. (NN 154/02),
- (2) Uredba o sustavu glavne knjige riznice te načinu vođenja jedinstvenog računa riznice (NN 97/95),
- (3) Pravilnik o proračunskom nadzoru i unutarnjem nadzoru (NN 92/96).

c) Tercijarni propisi, kao što su priručnici za FUN i IZ, Povelju IR, etički kodeksi za FUN i IR, revizorski tragovi

(1) Naputak o izvršavanju državnog proračuna s jedinstvenog računa riznice (NN 4/01).

Sustav financijskog upravljanja i nadzora (FUN )

**8. Hoće li se razviti središnji sustav riznice? U kojoj će mjeri nadzorne funkcije Riznice imati utjecaja na određene zadaće i uobičajene provjere tijekom ex ante nadzora, odnosno iste učiniti nepotrebnima? Na koji će se način nadzorne funkcije Riznice integrirati u ex ante nadzorne aktivnosti Ministarstva financija i drugih ministarstava?**

Sustav državne riznice koncipiran je kao centralizirani model upravljanja javnim izdacima. On se temelji na principu jedinstvenog novčanog računa preko kojeg se obavljaju sve financijske transakcije državnog proračuna pri čemu su sve proračunske jedinice povezane u jedinstveni financijsko-informatički sustav koji dozvoljava proračunskim jedinicama izvršavanje transakcija isključivo kroz sustav. Tako ustrojen sustav korisnicima pruža informacije potrebne za svakodnevno izvršavanje proračuna, ali istovremeno i široki spektar informacija potrebnih za donošenje dugoročnih odluka, nadzor i izvještavanje o rezultatima i učinkovitosti javnog sektora.

Projekt središnje državne riznice saživio je s prvim siječnja 2001. Nadogradnja funkcionalnosti i ugradnja novih poslovnih procesa obilježavaju cijelo proteklo razdoblje.

Središnja državna riznica (u daljnjem tekstu: SDR) obuhvaća pripremu proračuna, izvršenje proračuna, praćenje likvidnosti, upravljanje javnim dugom države i proračunsko računovodstvo.

SAP sustav daje informatičku podršku za svih pet funkcija te omogućuje transparentnost i učinkovitost uz poštovanje standarda komunikacije. Koristi koje proističu iz takvog pristupa su bolje financijsko upravljanje, brži i učinkovitiji procesi, ažurno izvještavanje, a sve u cilju donošenja bržih i kvalitetnijih poslovnih odluka.

SDR definira novčane dodjele (Cash Allotment) područnim riznicama . Dodjele ( Allotmenti) trebaju biti kontrolne točke procesa izvršavanja proračuna. Izvršavanje državnog proračuna kao sastavni dio SDR generira sve izvještaje i evidentira sve poslovne događaje u glavnoj knjizi državnog proračuna, a temeljem kojih se utvrđuju odstupanja planiranih i stvarnih veličina kao polazišta za definiranje korektivnih mjera.

Budući da je koncepcija SDR izravno plaćanje dobavljačima temeljem ispostavljenih faktura nužno je povezati informacijski sustav Državne riznice i financijsko-informacijski sustav područnih riznica kako bi se izbjegao dvostruki unos podataka (u vlastiti sustav i sustav SDR). To je posebno važno za ministarstva koja imaju i preko 15.000 faktura mjesečno. U tu svrhu pokrenuta su dva pilot – projekta i to za Ministarstvo unutarnjih poslova i Ministarstvo obrane. Kod ministarstava koja imaju više razina javlja se problem prikupljanja podataka od njihovih proračunskih korisnika, a što bi se trebalo riješiti projektom riznice preko interneta.

Slijedeći cilj koji je pred nama je uvođenje elektronskog potpisa koji bi znatno ubrzao proces plaćanja jer više ne bi postojala potreba za kolanjem papirnate dokumentacije.

U tijeku je realizacija projekta jedinstvenog izvještajno-analičkog sustava javnih financija RH, baziranog na data warehousing tehnologijama. Prvenstveni cilj ovog sustava je prikupljanje podataka iz različitih sustava na jednom mjestu (podaci o izvršenju Državnog proračuna iz SDR SAP sustava, prihodi iz poreza i carina, podaci iz lokalne

države, podaci iz izvanproračunskih fondova), koji su relevantni za izradu raznih izvješća kao podloga za donošenje kvalitetnih poslovnih odluka.

Pred nama je projekat izgradnje sustava simulacije poslovnih procesa za realizaciju zadanih ciljeva (data intelligence).

Uspostavom institucije centraliziranog izvršenja plaćanja provodi se kvalitetnije izvršavanje financijskim transakcijama u cilju ostvarenja primarnog zadatka SDR, a to je upravljanje državnim prihodima/primicima te kontrola rashoda/izdataka.

Sučeljavanjem planiranih prihoda i primitaka sa planiranim rashodima i izdacima anticipira se priljev i odljev sa računa novčanih sredstava SDR-a kao i zaduživanje. Moguć je nadzor svake transakcije unesene u sustav, s njihovim pojedinačnim karakteristikama (aktivnost, program, konto, dospijeće, dobavljač) pomoću razine detalja definirane od strane SDR. Ex ante nadzor prisutan je u definiranju razine kroz odobreni mjesečni plan (allotment) kojim se utvrđuje veličina, dinamika i namjena potrošnje te se sam po sebi čini suvišnim.

**9. Opišite opći ustroj, uloge i odgovornosti financijskih službi u ministarstvima i /ili proračunskim glavama (trebate pokriti funkcije odobravatelja, računovođe, sustava dvostrukog potpisa za obveze i isplate, ex ante financijskog kontrolora, inspeksijskog i ex post financijskog kontrolora). Jesu li uvedeni koncepti revizorskog traga?**

Središnja riznica je jedinica u informatičkom i organizacijskom smislu koja odobrava sredstva (kroz financijske planove i dodjele), podmiruje zahtjeve za plaćanje i provodi nadzor nad trošenjem sredstava.

Područna riznica (korisnik) je funkcionalna i logična cjelina unutar nadležnog ministarstva ili glave (agencije) koja prema središnjoj riznici unosi financijske planove i ispostavlja zahtjeve za plaćanje. Zahtjev za plaćanje može se podnijeti samo uz prethodno odobrena sredstva od središnje riznice.

Korisnik je na temelju iznosa predviđenih Proračunom obvezan sastaviti financijski plan za cijelu godinu po mjesecima.

Državna riznica – Sektor za pripremu proračuna razmatra i odobrava financijske planove kako bi se utvrdilo jesu li u skladu s Proračunom i zakonima.

Odobreni financijski planovi prosljeđuju se Državnoj riznici – Sektoru za izvršavanje proračuna, koji utvrđuje mjesečnu dodjelu sredstava u skladu s likvidnosti proračuna i preuzetim obvezama proračunskog korisnika, do visine planirane u godišnjem financijskom planu proračunskog korisnika. Na temelju mjesečne dodjele korisnik obavlja korekciju mjesečnog financijskog plana, a Državna riznica – Sektor za izvršavanje proračuna odobrava plan.

Proračunski korisnici mogu sklapati ugovore o nabavi roba, obavljanju usluga i ustupanju radova u visini dodijeljenih financijskih sredstava, a u skladu s godišnjim planom nabave, zakonom koji uređuje ovo područje i napucima koje donosi ministar financija. Proračunski korisnici smiju preuzimati obveze najviše do visine sredstava osiguranih u posebnom dijelu proračuna ako je njihovo izvršavanje usklađeno s mjesečnom proračunskom dodjelom.

Gore iznijeto regulirano je Zakonom o proračunu (čl. 39., 40., 41., 42. i 43.) i godišnjim Zakonom o izvršavanju

Državnog proračuna Republike Hrvatske (čl.3., 4. i 5.). Svaki rashod i izdatak iz proračuna mora se temeljiti na vjerodostojnoj knjigovodstvenoj ispravi kojom se dokazuje obveza plaćanja.

Zahtjev za plaćanje potpisuju kontrolor i ovjervitelj isplate.

Kontrolor proračunskog korisnika odgovoran je za zakonito izvršavanje naloga nalogodavca (čelnika proračunskog korisnika) u skladu s financijsko-računovodstvenim propisima. Provjerava valjanost postojanja obveze, provjerava je li mjerodavna osoba u pisanom obliku potvrdila da je usluga obavljena odnosno da je roba isporučena kao što je naručeno i kao što je očekivano, provjerava valjanost fakture kojom se zahtjeva plaćanje te provjerava je li vjerovnik ispravno identificiran.

Nakon provjere valjanosti postojanja obveze, ovjervitelj potpisuje zahtjev za isplatu.

Državna riznica (odgovorna osoba za proračun u Sektoru za izvršavanje proračuna) odobrava zahtjeve za plaćanje temeljem planiranog priljeva u proračun i dospjeća plaćanja.

Revizija se obavlja nakon izvršenih plaćanja na način i prema postupcima utvrđenim zakonom kojim se uređuje državna revizija. Proračunski nadzor i unutarnji nadzor mogu se obavljati i prije nego što bude odobrena neka transakcija ili je evidentiran poslovni događaj. Proračunski nadzor i unutarnji nadzor obavljaju se permanentno nad poslovanjem u tekućoj fiskalnoj godini, a po potrebi i za proteklo vremensko razdoblje nad poslovanjem organizacijske jedinice.

U svezi s gore iznijetim potrebno je istaći da su već u samom SAP sustavu ugrađene određene blokade (kontrole) tako da financijski plan korisnika ne može biti veći od njegovog godišnjeg proračuna, zahtjevi za plaćanje ne mogu biti veći od allotmenta, a sama plaćanja ne mogu se izvršavati prije datuma dospjeća.

**10. Planiranje i priroda ex ante nadzora (obuhvat i sadržaj, 100-postotne provjere ili uzorkovanje na temelju procjene rizika, itd.) . Koriste li se u takvom uzorkovanju znanstvene metode, poput tehnike uzorkovanja monetarne jedinice? Radi li se na razvoju tehnika za procjenu rizika i upravljanje rizikom?**

Proračunski korisnici smiju preuzimati obveze najviše do visine sredstava osiguranih u posebnom dijelu proračuna ako je njihovo izvršavanje usklađeno s mjesečnom proračunskom dodjelom. Dodjela predstavlja raspoloživa sredstva temeljem kojih se mogu preuzimati obveze, a koje korisnik razrađuje po stavkama, odnosno vrsti izdatka u svom financijskom planu koji mu se kao takav odobrava (allotment) za trošenje (ugovoaranje dobara i usluga te njihova plaćanja). Takav pristup u izvršavanju proračuna ne dozvoljava iznenađenja u dinamici i opsegu trošenja državnog novca te predstavlja stabilan okvir za donošenje odluka o upravljanju novčanim tokovima.

Budući da Cash Management model kao upravljački poslovni proces nije postigao svoju punu funkcionalnost u SAP sustavu ne može se govoriti o primjeni znanstvenih metoda, ali se ulažu veliki naponi za implementaciju istog. Učinkovito upravljanje državnim novcem uvažava i kategoriju rizika koji je ugrađen u model kao condicio sine qua non za donošenje poslovnih odluka.

Sustav interne revizije (Internal audit, IA)

**11. Je li uvedena funkcija interne revizije u hrvatski javni sektor (molimo da proučite definiciju pojma interne revizije navedenu u priloženom glosaru). Opišite funkcionalnu neovisnost interne revizije u pogledu: statusa unutar objekta revizije, postavljanje, premještanje i vraćanje u niži razred, sloboda definiranja godišnjih planova**

**revizije i ad hoc planiranja, sloboda izvješćivanja najvišoj razini u hijerarhiji ,a u slučaju sukoba, drugim relevantnim organizacijama? Postoji li interna revizija u resornim ministarstvima? Dije li one zadatke s inspektorima ili je predviđena stroga razdvojenost tih dviju funkcija?**

Člankom 137. i člankom 138. Zakona o proračunu (NN 96/2003 od 10. lipnja 2003.) propisana je obveza ustrojavanja unutarnje revizije kod svih proračunskih korisnika i nadležnost unutarnje revizije. (Vidi prilog poglavlja) Određenje pojmova, načela, opseg i odgovornost unutarnje revizije, organizacijska struktura, dužnosti, osoblje unutarnje revizije definirano je dokumentom Politika i vizija unutarnje revizije donijetim od strane Ministra financija u srpnju 2003. godine.

Dokument Politike i vizije unutarnje revizije je prosljeđen svim ministarstvima, Vladi RH, Državnom uredu za reviziju, Uredu Vlade RH za unutarnji nadzor ( tekst dokumenta u prilogu).

Člankom 148. Zakona o proračunu korisnici državnog proračuna i proračuni jedinica lokalne i područne samouprave obvezuju se ustrojiti unutarnju reviziju iz čl.137. ovoga Zakona, a u rokovima iz čl. 147. ovoga Zakona u kojima ministar financija donosi podzakonske akte (Pravilnik o radu unutarnje revizije).

Pravilnikom o radu unutarnje revizije (izrada u tijeku) će se detaljno regulirati subjekti niže razine i međusobni odnosi sukladno čl.148. Zakona o proračunu.

Zakonom o proračunu čl.138 st.4. ,5. i 6. definirana je nadležnost unutarnjeg revizora u dijelu izvješćivanja. Proces preustroja postojećih unutarnjih nadzora ministarstava u ustrojstvene jedinice unutarnje revizije započeo je stupanjem na snagu Zakona o proračunu, a okončati će se u skladu s rokovima zadanim čl.148. ovoga Zakona. Uredbom o izmjenama i dopunama Uredbe o unutarnjem ustrojstvu ministarstva financija ( NN 71/2003) čl.19. u Upravi za unutarnju reviziju i nadzor ustrojavaju se:

1. Odjel unutarnje revizije
2. Odjel unutarnjeg nadzora

Odjeli imaju podijeljene nadležnosti.

Odjel unutarnje revizije razvija standarde i metodologiju rada unutarnje revizije, koordinira rad unutarnjih revizija ostalih ministarstava i drugih tijela državne uprave i obavlja unutarnju reviziju u skladu s godišnjim operativnim planom.

Odjel unutarnjeg nadzora prati i usklađuje aktivnosti ostalih specijaliziranih inspekcijskih djelatnosti pod upravljanjem drugih ustrojstvenih jedinica Ministarstva .

Do donošenja Pravilnika u skladu sa člankom 137. Zakona o proračunu primjenjuje se Pravilnik o proračunskom nadzoru i unutarnjem nadzoru (NN 92/96), koji propisuje ciljeve, djelokrug, sadržaj unutarnjeg nadzora, te načine i uvjete obavljanja. Unutarnji nadzor propisan tim Pravilnikom u dosta obilježja podudaran je s unutarnjom revizijom. Taj Pravilnik je zapravo dao temelje za uvođenje funkcije unutarnje revizije, revizije zakonitosti poslovanja, revizije učinkovitosti, povratne informacije o nalazima revizije.

**12. Koju vrstu revizije provode Ministarstvo financija i jedinice za internu reviziju, ukoliko postoje, u resornim ministarstvima i ostalim centrima potrošnje (revizija regularnosti i revizija zakonitosti poslovanja, revizije sustava, revizije uspješnosti poslovanja i IT-a)?**

Zakonom o proračunu čl.137. st.4. Ministar financija pravilnikom će propisati zajedničke kriterije na temelju kojih proračunski korisnici mogu urediti unutarnju reviziju, a u skladu s međunarodnim standardima za unutarnju reviziju. Pravilnikom o radu unutarnje revizije propisati će se standardi i metodologija rada unutarnje revizije u ministarstvima i drugim tijelima državne uprave.

Dokumentom Politike i vizije unutarnje revizije toč.VII određeno je da će Ministarstvo financija biti središnje koordinacijsko tijelo.(Vidi prilog poglavlja) Prethodno navedenim zakonskim i podzakonskim aktima osigurati će se sustavan rad unutarnjih revizija po navedenim vrstama.

**13. Koji su postupci utvrđeni kojima se osigurava primjereno revizijsko izvješćivanje (postupci koji su suprotni onima objekta revizije) i primjerene daljnje radnje temeljem nalaza revizije? Tko osigurava povratne informacije o nalazima revizije sustavu financijskog upravljanja i kontrole?**

Dokument Politike i vizije unutarnje revizije uređuje način izvješćivanja.

Pravilnikom o radu unutarnje revizije detaljnije će se precizirati rokovi i način izvješćivanja.(Pravilnik o radu unutarnje revizije bit će donesen do 01. listopada 2003.)

Ministru ili čelniku tijela državne uprave se dostavljaju revizijski izvještaji u skladu sa Zakonom o proračunu čl. 138 st. 4.,5. i 6., a isti poduzimaju određene mjere u skladu s revizijskim nalazom.

Središnje usklađivanje financijskog upravljanja i kontrole i interne revizije

**14. Možete li dati opis zadataka koje je definiralo Ministarstvo financija radi osiguranja središnjeg sustava metodologije za sve aktivnosti ex ante kontrole i interne revizije u svim resornim ministarstvima i centrima državne potrošnje? Na koji način Ministarstvo osigurava pridržavanje tim smjernicama? Provode li se u tu svrhu ispitivanja usklađenosti i dokazni testovi?**

Postoji ex ante kontrola kroz provedbene propise vezane na sustav Državne riznice (Uredba o sustavu Glavne knjige riznice, Naputak o izvršavanju proračuna s jedinstvenog računa riznice)(Vidi prilog).

Ex ante nadzor nad financijskim upravljanjem definirat će se strateškim dokumentom PIFC. (izrada u tijeku)

Zakonom o proračunu čl.137. st.3 i 4. Ministar financija pravilnikom će propisati uvjete koje moraju ispunjavati osobe za obavljanje poslova unutarnje revizije, metodologiju rada u skladu sa strukovnim načelima i standardima unutarnjeg revidiranja, te kodeksom strukovne etike unutarnjih revizora, te zajedničke kriterije na temelju kojih proračunski korisnici mogu urediti unutarnju reviziju, u skladu s međunarodnim standardima za unutarnju reviziju.

Uprava za unutarnju reviziju i nadzor Ministarstva financija će koordinirati rad unutarnjih revizija ostalih ministarstava i drugih tijela državne uprave.

Zakonom o izvršenju Državnog proračuna za 2003. godinu u poglavlju XI. čl.48 proračunski i unutarnji nadzor obavljaju kontrolu i nadzor korištenja proračunskih sredstava(Vidi prilog).

**15. Koje se aktivnosti poduzimaju u cilju izobrazbe kontrolora i revizora? Tko je za to odgovoran? Postoji li za te funkcije škola za javne financije? Postoje li kontakti s vrhovnom revizijskom institucijom, Institutom**

**internih revizora - Odjel za Hrvatsku, te s akademskim tijelima? Postoji li izobrazba za ovlaštenog javnog internog revizora? Obrazuju li se kadrovi koji trebaju postati specijalisti za izobrazbu?**

U okviru projekta CARDS 2002. planirano je školovanje početne skupine unutarnjih revizora Ministarstva financija i drugih ministarstva, a isti će dalje preuzeti edukaciju unutarnjih revizora drugih ministarstava i tijela državne uprave u suradnji s Hrvatskom udrugom unutarnjih revizora.

Za obuku i edukaciju unutarnjih revizora odgovorno je Ministarstvo financija koje će izraditi kriterije.

Sada ne postoji škola za kontrolore i unutarnje revizore. Međutim na Ekonomskom fakultetu Zagreb, postoji u nastavnom planu i programu dodiplomskog studija za stjecanje visoke stručne spreme obvezni predmeti Revizija i Interna revizija, što znači da se završeni studenti Ekonomskog fakulteta upoznati s osnovama revizije.

U postojećoj praksi u ministarstvima i drugim tijelima uprave državne obavlja se unutarnji nadzor i kontrola određenih dijelova poslovanja i njihova zakonitost, ali ne u cijelosti i na način kako je to predviđeno u skladu s Međunarodnim standardima unutarnje revizije.

Postoje stalni kontakti s Državnim uredom za reviziju i Hrvatskom zajednicom računovođa i financijskih djelatnika – Sekcija internih revizora.

Unutarnji revizori u javnom sektoru (i izvan javnog sektora) obučavaju se putem Programa za stjecanje zvanja ovlašteni unutarnji revizor kojeg priprema i provodi Hrvatska zajednica i računovođa – Sekcija internih revizora. Postoji poseban modul za certificiranje internih revizora javnog sektora, za proračunske i neprofitne organizacije. Program provodi strukovna udruga u suradnji s akademskom zajednicom, ne Ministarstvo financija, ali ima sve reference izobrazbe za ovlaštenog internog revizora javnog sektora.

**16. Jesu li utvrđena pravila kojima se osigurava minimalna razina znanja i iskustva za izvršavanje poslova financijskog kontrolora ili internog revizora (ispitni odbor ili nešto drugo)?**

**Hrvatska zajednica računovođa – Sekcija unutarnjih revizora vrši provjeru minimalnog znanja za stjecanje zvanja ovlašteni unutarnji revizor prema Pravilniku o programu i načinu polaganja stručnog ispita.**

Ministarstvo financija će utvrditi program edukacije i provjere znanja za unutarnje revizore u javnom sektoru.

Kroz realizaciju projekta CARDS « Internal Audit» uspostaviti će se sustav edukacije internih revizora te utvrditi minimalni kriteriji znanja, odnosno pravilnici kojima će se regulirati naslovna materija.

**17. Koja stručna znanja se trenutno prenose državi u ovom području i u okviru kojih programa (savjetnici, Sigma, ostalo?)**

Programom CARDS 2002 predviđen je projekt koji između ostalog obuhvaća unutarnju reviziju proračunskih korisnika. U okviru programa CARDS, kroz suradnju s delegacijom Europske komisije, konzulatanti tvrtke Sigma kontinuirano vrše edukaciju raspoloživog osoblja unutarnje revizije.

U listopadu 2003. godine konzultantska kuća koja će biti odabrana od strane Europske komisije, školovati će početnu skupinu unutarnjih revizora, uključujući i provjeru znanja i stjecanje certifikata.

**18. Možete li dati opis dostupnih ljudskih resursa u organizaciji koja se bavi s razvojem usklađenja financijskog upravljanja i kontrole i interne revizije?**

U Ministarstvu financija do sada uposleno osoblje radi na pripremi dokumenata za uvođenje unutarnje revizije u ministarstva i druga tijela državne uprave.

U Ministarstvu financija, ministarstvima i drugim tijelima državne uprave postoje, prema dosadašnjim zakonima ustrojstvene jedinice ili samostalni poslovi za kontinuirano obavljanje kontrole i nadzora poslovanja.

(npr. u Poreznoj upravi postoji Odjel za unutarnji nadzor i kontrolu, u Carinskoj upravi postoji Odjel za reviziju i kontrolu pri svakoj carinarnici, a pri ministarstvima je različito pozicioniran unutarnji nadzor i kontrola.)

**C. Upravljanje i kontrola fondovima EU-a**

**1. Postoji li agencija za plaćanje koja je odgovorna za upravljanje hrvatskom poljoprivrednom politikom? Ako postoji, molimo navedite na koji način ona posluje. Ako ne postoji, molimo da navedete koja je institucija odgovorna za upravljanje hrvatskom poljoprivrednom politikom (Ministarstvo poljoprivrede, regionalni uredi, marketinški odbori, Ministarstvo trgovine, itd.)? U oba je slučaja potrebno navesti podatke o organizacijskoj strukturi/organizacijskim strukturama.**

Unutar Ministarstva poljoprivrede i šumarstva, ustrojstvena jedinica Ravnateljstvo za tržišnu i strukturnu potporu u poljoprivredi, zaduženo je za pripremu i plaćane državnih potpora sukladno Zakonu o državnim potporama u poljoprivredi, ribarstvu i šumarstvu (Narodne novine, broj 87/02) i Pravilniku o načinu i uvjetima provedbe modela poticanja proizvodnje, modela potpore dohotku i programa očuvanja hrvatskih izvornih i zaštićenih pasmina (Narodne novine, broj 11/03).

Ravnateljstvo za tržišnu i strukturnu potporu prati i provodi mjere tržišno-cjenovne i strukturne politike u poljoprivredi, uspostavlja i provodi administrativni i kontrolni sustav Upisnika poljoprivrednih gospodarstava, obavlja isplatu državnih potpora te je zaduženo za intervencije na tržištu.

Unutar Ravnateljstva postoje tri odjela i to:

- a) Odjel financijskih poslova i unutarnje revizije
- b) Odjel za tržišnu potporu i vođenje Upisnika
- c) Odjel strukturne potpore.

a) Odjel financijskih poslova i unutarnje revizije provodi financijske postupke sukladno s odredbama Zakona o izvršavanju državnog proračuna; provodi financijska plaćanja; provjerava točnost, potpunost i pravodobnost obračuna financijskih tijekova koji se obavljaju putem Ravnateljstva; priprema periodične analize; koordinira i potvrđuje ispravnost zahtjeva odobrenih u odjelima strukturne i tržišne potpore; vodi računovodstvenu dokumentaciju; surađuje s Uredom državne revizije.

Unutar odjela sistematizirana je jedanaest radnih mjesta, do sada je popunjeno tri radna mjesta.

b) Odjel za tržišnu potporu i vođenje Upisnika, sukladno s važećim propisima provodi mjere tržišno-cjenovne politike u poljoprivredi, ribarstvu i šumarstvu; provodi mjere uravnoteženja ponude; unutar trgovinskih mjera provodi raspodjelu uvoznih kvota, koje proizlaze iz sklopljenih dvostranih i višestranih trgovinskih ugovora; provodi mjere intervencije na



tržištu; provodi mjere poticanja prodaje i potrošnje; upravlja centralnim sustavom Upisnika (osiguranje ispravnog rada IT opreme); upravlja aplikacijom (osiguranje nesmetanog korištenja aplikacije); pruža pomoć («help desk») u pogledu korištenja programa Upisnika i funkcioniranja sustava; uspostavlja i održava mreže korisnika programa Upisnika u Ravnateljstvu; prati rad, pruža pomoć u održavanju i nadogradnji vanjske mreže korisnika programa (uredi državne uprave);

Za obavljanje poslova iz djelokruga odjela, ustrojavaju se sljedeći pododsjeci:

Pododsjek za tržišnu potporu

Pododsjek za vođenje upisnika.

U Pododsjek za tržišnu potporu sistematizirano je pet radnih mjesta, a do sada je popunjeno četiri.

U Pododsjek za vođenje upisnika sistematizirano je pet radnih mjesta, popunjavanje je u tijeku.

c) Odjel strukturne potpore, provodi mjere strukturne politike potpora za područja s težim uvjetima gospodarenja u poljoprivredi (brdsko-planinska područja, otoci i poluotok Pelješac, područja s nepovoljnim hidrološkim i pedološkim obilježjima, područja od posebne državne skrbi); potpora razvitku poljoprivrede koja skrbi o prirodnom okolišu i očuvanju biološke raznovrsnosti; potpora investicijama u poljoprivredna gospodarstva; potpora stručnom osposobljavanju za rad u poljoprivredi; potpora ulasku mladih u poljoprivredu i ranijem umirovljenju poljoprivrednika; potpora dopunskim aktivnostima na poljoprivrednim gospodarstvima.

U Odjelu strukturne potpore sistematizirano je deset radnih mjesta. Popunjeno je šest radnih mjesta.

U postupku podnošenja zahtjeva, obrade i dostave zahtjeva za ostvarivanje državnih potpora u Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva, uključeni su i županijski uredi državne uprave sa svojim ispostavama, te ustanove koje je osnovalo Ministarstvo i to Hrvatski zavod za poljoprivrednu i savjetodavnu službu, Hrvatski selekcijski centar; Zavod za sjemenarstvo i rasadničarstvo.

## **2. Po primitku zahtjeva za pomoć, navedite kako se oni obrađuju, kako se vrši autorizacija i isplata?**

Zakonski i podzakonski akti propisali su modele državnih potpora, programe u sklopu pojedinih modela, iznos potpora za pojedine proizvodnje, uvjete za ostvarivanje i korisnike državnih potpora te postupak podnošenja zahtjeva po pojedinim modelima, odobravanje, način i dinamika isplata krajnjih korisnika (poljoprivredna gospodarstva te druge pravne i fizičke osobe) potpora, te način i obujam administrativne kontrole i inspekcijski nadzor u sklopu pojedinih modela.

Zahtjevi za ostvarivanje državne potpore u sklopu modela poticanja proizvodnje, modela potpore dohotku te programa očuvanja izvornih zaštićenih pasmina iz modela ruralnog razvitka podnose se Ministarstvu poljoprivrede i šumarstva.

Zahtjev za poticanje po proizvodnoj površini i poljoprivredno sjeme II skupine, sadni materijal i poljoprivredno sjeme I skupine u ekološkoj proizvodnji podnose se u Uredima državne uprave u županijama ili upravnom tijelu grada Zagreba u kojem je poljoprivredno gospodarstvo upisano u Upisnik poljoprivrednih gospodarstava.

Zahtjevi za poljoprivredno sjeme I skupine, duhan i sadni materijal po proizvodnoj jedinici, te podizanje višegodišnjih nasada podnosi se Ministarstvu poljoprivrede i šumarstva.

Zahtjev za poticanje mlijeka, tov stoke i rasplodni podmladak podnosi se Hrvatskom selekcijskom centru.

Zahtjevi za poticaje u ribarstvu podnosi se Ministarstvu poljoprivrede i šumarstva.

Zahtjevi za dohodovnu potporu podnose se Uredima državne uprave u kojima je poljoprivredno gospodarstvo upisano u Upisnik poljoprivrednih gospodarstava.

Svi ostali nespomenuti modeli potpora podnose se Ministarstvu.

Podnešeni zahtjevi evidentiraju se na mjestima gdje se podnose i prosljeđuju Ministarstvu na obradu, kontrolu i isplatu.

### **3. Postoji li odvojenost funkcija?**

Zahtjev za poticanje po proizvodnoj površini i poljoprivredno sjeme II skupine, duhan i sadni materijal u ekološkoj proizvodnji obrađeni se u Ministarstvu Odjelu za tržišnu potporu i vođenje Upisnika koji nakon obrade istih prosljeđuju Odjel financijskih poslova i unutarnje revizije, koja priprema i vrši isplatu korisnika poticaja.

Zahtjevi za poljoprivredno sjeme I skupine, sadni materijal i podizanje višegodišnjih nasada podnosi se Ministarstvu poljoprivrede i šumarstva u Odjel za tržišnu potporu i vođenje Upisnika.

Zahtjev za poticanje mlijeka, tov stoke i rasplodni podmladak podnosi se Hrvatskom selekcijskom centru koji obrađuje i dostavlja podatke u Odjel financijskih poslova i unutarnje revizije, koja priprema i vrši isplatu korisnika poticaja.

Zahtjevi za poticaje u ribarstvu dostavljaju se u Upravu za ribarstvo koja evidentira, obrađuje i isti dostavlja u Odjel financijskih poslova i unutarnje revizije na isplatu.

Zahtjevi za dohodovnu potporu obrađuju se u Odjelu strukturne potpore koji se prosljeđuju podatke u Odjel financijskih poslova i unutarnje revizije, koja priprema i vrši isplatu.

Prije isplate zahtjeva Odjeli Ravnateljstva još jednom potvrđuju odobrenu visinu potpora s poljoprivrednom inspekcijom u županijama i Ministarstvu.

### **4. Kakvi su postupci što se tiče računa?**

U Odjelu financijskih poslova i unutarnje revizije provodi se cijeli računovodstveni sustav praćenja novčanih potpora u skladu s odredbama Uredbe o računovodstvu proračuna i Pravilnika o računovodstvu i računskom planu proračuna, te izrađuju financijska izvješća po zakonskim odredbama (kvartalna i godišnja).

Po metodologiji proračunskog korisnika evidentiraju se sve promjene financijskog tijeka uplata i isplata na poseban račun Ministarstva poljoprivrede i šumarstva – Novčani poticaji i naknade, broj: 2390001-1300002393.

Tijekom 2003. godine uspostavlja se sustav evidencije korisnika potpora pravnih i fizičkih osoba, na način da se ostvarena potpora vodi po svakom korisniku, a uplata potpore se vrši izravno na bankovni račun korisnika.

**5. Postoji li određena interna služba koja je odgovorna za provođenje kontrole te institucije?**

Zakonom o proračunu propisana je unutarnja revizija kao tijelo proračunskog korisnika.

Prema Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva poljoprivrede i šumarstva (Narodne novine 112/03), donesene u mjesecu srpnju 2003. godine, ustrojen je samostalni odjel za unutarnji nadzor i sistematizirano je devet radnih mjesta koja bi se trebala popuniti do kraja tekuće godine.

Jedna od zadaća ovog samostalnog odjela bila bi provjera ispravnosti i pravodobnosti isplata sredstava državnih potpora.

**6. Postoji li određena vanjska služba koja je odgovorna za provođenje kontrole te institucije?**

Godišnje financijsko poslovanje Ministarstva poljoprivrede i šumarstva nadzire i provjerava Državni ured za reviziju i Odjel proračunskog nadzora Državne riznice Ministarstva financija.

**7. Postoji li jedinica za internu reviziju?**

Prema Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva poljoprivrede i šumarstva (Narodne novine 112/03), ustrojen je samostalni odjel za unutarnji nadzor pri Kabinetu Ministarstva poljoprivrede i šumarstva.

**8. Postoji li sustav za rad s vrijednosnim papirima, dugovima i naplatama?**

Unutar Ministarstva ne postoji sustav za rad s vrijednosnim papirima, dugovima i naplatama.

**9. Delegiraju li se zadaci nekoj drugoj instituciji vezano uz plaćanja i kontrolu?**

Sve isplate državnih potpora vrše se izravno iz Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva.

**10. Kako je zaštićen sustav IT-a?**

Zaštita računalnog sistema «Upisnik poljoprivrednih gospodarstava» od neovlaštenog pristupa baziran je Sporazumom između Ministarstva poljoprivrede i šumarstva i Hrvatske telekomunikacijske mreže (HT – hrvatske telekomunikacije d.d.) kao pružaoca usluge stalne veze koji uključuje Service Level management koji definira i usaglašava naše zahtjeve u pogledu sigurnosti i metrike svih ostalih procesa za rad ovakve produkcijske baze podataka.

Zaštita je bazirana na HThinet VPN-DI uslugama sigurnosti prijenosa podataka, kriptiranjem IPsec sustavom i (VPN I) i L2TP (VPN DI) tunelima.

Backup and Restore Strategy temelji se na BrightStar ARCserve Backup-u. Analiza nadzora i kontrole unutar sistema

se provodi prema definiranim kriterijima Service Monitoring and Control ovlaštenog upravljačkog tima.

Kod zaštite računalnog sistema «Program potpora i evidencije plaćanja potpora u poljoprivredi» rješenje je bazirano na korištenju Cisco System mrežne opreme (Cisco system PIX Firewall 4.4 zaštitni elementi) za očuvanje i integritet podataka na centralnoj lokaciji sistema. Također je instaliran Sophos antivirus software sa Enterprise managementom. Backup nad Restore Strategy temelji se na Windows 2000 backup sistemu. Service Monitoring and Control definirani su prema kriterijim upravljačkog tima spomenutog Programa.

#### **11. Koja vrsta izobrazbe se pruža zaposlenicima?**

Uspostava Upisnika poljoprivrednih gospodarstava i provedba Zakona o državnim potporama u poljoprivredi, ribarstvu i šumarstvu zahtjevala je temeljitu pripremu svih sudionika u uspostavi i provedbi te edukaciju djelatnika Ministarstva, Hrvatskog selekcijskog centra, Hrvatskog zavoda za poljoprivrednu i savjetodavnu službu i svih Ureda državne uprave u županijama i upravnom tijelu grada Zagreba.

Održavani su tečajevi za obuku rada na Programu Upisnika i unosa u bazu podataka za plaćenje i samo plaćanje. Putem javnog natječaja odabrana je informatička kuća koja provodi edukaciju djelatnika koji rade na pripremi baze podataka za uspostavu Upisnika.

#### **12. Koja je institucija odgovorna za državne intervencije u području poljoprivrenih proizvoda?**

Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva - Ravnateljstvo za tržišnu i strukturnu potporu provodi intervencije na tržištu poljoprivrednih proizvoda.

#### **13. Postoji li služba koja je odgovorna za pitanja prijevera u poljoprivrednom sektoru?**

Unutar Ministarstva poljoprivrede, Odjel inspekcije u suradnji s inspekcijom u županijama provjerava prava i visinu odobrenih i isplaćenih sredstava za državne potpore.

Prije odobrenja sredstava svi zahtjevi se kontroliraju u Ministarstvu- Ravnateljstvu u odjelima koji su za to zaduženi i nakon odobrenja ispravnosti odlaze na naplatu.

#### **14. Potvrđuje li vanjska revizijska kuća financijska izvješća institucije/institucija?**

Vanjska revizorska kuća ne postoji. Financijska izvješća dostavljaju se Ministarstvu financija i Financijskoj agenciji. Cjelokupno financijsko poslovanje Ministarstva kontrolira Državni ured za reviziju.

#### **15. Kakvi su zakonski postupci za pozive na ponude (kriterij prihvatljivosti, odabir, dodjela ugovora, ex ante o ex post kontrole?)**

Ministarstvo u svim slučajevima intervencije na tržištu primjenjuje sustav javnog natječaja. Sve obveze po odбору

najpovoljnijeg ponuditelja definiraju se ugovorom.

Postupanje i daljnje radnje u slučaju sumnje na prijevare i ostale nepravilnosti, zaštita financijskih interesa EU-a (aspekti "prvog stupa")<sup>4</sup>

#### **16. Predviđaju li se državnim zakonom konkretne obveze i postupci po pitanju postupanja u slučaju sumnje na prijevare i ostale nepravilnosti koje utječu na domaća i međunarodna sredstva?**

Postoji obveza policije, te drugih državnih kontrolnih tijela (Porezna uprava, Carina i dr.) da u slučaju sumnje na prijevare poduzmu u zakonu predviđene mjere. Prema čl. 177. Zakona o kaznenom postupku (ZKP/97, 186. ZKP pročišćeni tekst) ako postoje sumnje da je počinjeno kazneno djelo redarstvene vlasti su dužne poduzeti potrebne mjere da se pronađe počinitelj kaznenog djela, da se otkriju i osiguraju tragovi kaznenog djela i predmeti koji mogu poslužiti pri utvrđivanju činjenica, te da se prikupe sve obavijesti koje bi mogle biti od koristi za uspješno vođenje kaznenog postupka. O poduzimanju ovih mjera redarstvene vlasti su dužne u roku od 24 sata obavijestiti državnog odvjetnika, a ako provođenje izvida (kriminalističkih radnji) pokaže da je počinjeno kazneno djelo redarstvene vlasti su dužne dostaviti kaznenu prijavu državnom odvjetništvu.

Prema čl. 171. Zakona o kaznenom postupku (ZKP/97, 80. ZKP pročišćeni tekst) sva tijela državne vlasti i sve pravne osobe dužne su prijaviti kaznena djela za koja se progoni po službenoj dužnosti bilo da su za njih sami saznali ili im je to dojavljeno. Kaznena prijava se podnosi državnom odvjetništvu i uz kaznenu prijavu navode se dokazi koji su poznati, a tijela državne vlasti dužna su poduzeti sve da bi se sačuvali tragovi kaznenog djela i drugi dokazi.

Također i državno odvjetništvo ako je na bilo koji način saznalo da postoji sumnja da je počinjeno kazneno djelo pa tako u slučaju sumnje na bilo od koji oblik prijave dužno je provesti izvide ili zatražiti od policije da se provedu izvidi.

Iz gore navedenih zakonskih propisa nesumnjivo proizlazi da postoje konkretne obveze za sva državna tijela da u slučaju sumnje da je počinjeno bilo koje kazneno djelo za koje se progoni po službenoj dužnosti pa tako i u slučaju sumnje da je počinjen bilo koji oblik prijave podnesu kaznenu prijavu, navedu dokaze kojima se djelo dokazuje i sačuvaju sve tragove. Državno odvjetništvo i redarstvene vlasti imaju pored toga obvezu da provedu izvide radi prikupljanja svih potrebnih podataka za pokretanje kaznenog postupka.

Člankom 300. st. 2. Kaznenog zakona (KZ) određeno je da će se kazniti novčanom kaznom ili kaznom zatvora do tri godine odgovorna osoba koja ne prijavi počinjenje težeg kaznenog djela za koje je saznala obavljajući svoju dužnost, a radi se o kaznenom djelu za koje pokretanje kaznenog postupka nije prepušteno privatnoj tužbi ili prijedlogu. Dakle u slučaju sumnje da je počinjena prijevare u iznosu većem od 30.000,00 kuna odgovorna osoba u državnim tijelima koja ne bi podnijela kaznenu prijavu čini kazneno djelo.

Državni ured za reviziju, inspekcije i druga državna kontrolna tijela postupaju po zakonu propisanoj proceduri u slučaju ako utvrde da postoje druge nepravilnosti (podnošenje izvješća, pokretanje prekršajnog postupka i dr.).

#### **17. Kako se u praksi postupa u slučajevima prijave i ostalih nepravilnosti? Vode li se statistički podaci o otkrivenim slučajevima sumnje na prijevare i ostalih nepravilnosti?**

<sup>4</sup> Pitanja "Trećeg stupa" koja se odnose na zaštitu financijskih interesa Zajednica, navode se u Poglavlju 24.

Državno odvjetništvo vodi statistiku o svim kaznenim djelima za koja se progoni po službenoj dužnosti ili po prijedlogu, koja obuhvaća podatke o broju kaznenih djela, poduzetim radnjama, odlukama suda i dr. Pored toga svi slučajevi moguće sumnje na prijevaru vode se u posebnim upisnicima, u tim slučajevima vrše se provjere sa ciljem utvrđivanja da li je počinjeno kazneno djelo ili ne i nakon toga se pokreće postupak ili predmet završava konstatacijom da nije utvrđeno postojanje sumnje da je počinjeno kazneno djelo. (Inspekcije i ostale nadzorne službe vode svoje evidencije o provedenim kontrolama, te podnijetim prijavama i zahtjevima za pokretanje prekršajnog postupka).

Kao što je navedeno u odgovoru na pitanje broj 16. u slučaju sumnje da je počinjeno kazneno djelo podnosi se prijava nadležnom državnom odvjetništvu.

Državno odvjetništvo nakon podnesene kaznene prijave odmah donosi odluku ako su prikupljeni svi dokazi i potrebni podaci. U protivnom ili samo provodi izvide ili traži da ih provede policija. U provođenju izvida državno odvjetništvo ovlašteno je od svih drugih zahtijevati da mu dostave potrebne podatke. Sva druga državna tijela, pa tako i kontrolna tijela (inspekcije, carina, devizni inspektorat i dr.) dužna su na zahtjev državnog odvjetništva dostaviti mu podatke koje je od njih zatražio, osim onih koji predstavljaju zakonom zaštićenu tajnu.

U slučaju ako se utvrdi da je počinjeno kazneno djelo državni odvjetnik mora pokrenuti kazneni postupak, a ako se utvrdi da ne postoje osnove sumnje da je počinjeno kazneno djelo državno odvjetništvo u skladu s odredbama Zakona o kaznenom postupku odbacuje prijavu. (Ako se ne zna identitet počinitelja državno odvjetništvo traži od policije da se utvrdi njegov identitet).

**18. Razmatra li Hrvatska mogućnost osnivanja određene institucije ili tijela za otkrivanje i/ili rješavanje slučajeva sumnje na prijevaru i ostalih nepravilnosti koje utječu na domaća i/ili međunarodna sredstva (odvojeno od sustava PIFC) ili već postoje takve institucije ili tijela? Ako postoje, koji je opseg njihove nadležnosti? Imaju li osiguranu administrativnu sposobnost i neovisnost poslovanja? Jesu li definirani postupci za javljanje, od strane ostalih državnih tijela, o slučajevima sumnje na prijevaru ili ostale nepravilnosti, tim institucijama ili tijelima? Jesu li definirani mehanizmi za suradnju između tih različitih tijela?**

Hrvatska u ovom trenutku ne razmatra mogućnost osnivanja institucije ili tijela za otkrivanje i rješavanje slučajeva sumnje na prevaru i ostalih nepravilnosti koje utječu na domaća i međunarodne sredstva budući da već postoje takva tijela i to:

- Državni inspektorat
- U sastavu Ministarstva unutarnjih poslova
- Odjel gospodarskog kriminaliteta i korupcije u Upravi kriminalističke policije
- U sastavu Ministarstva financija
- Devizni inspektorat
- Ured za sprječavanje pranja novca

U Središnjem uredu Porezne uprave:

- Služba za nadzor
- Samostalni odjel za otkrivanje porezno kaznenih djela

U Središnjem uredu Carinske uprave:

- Služba za reviziju, naknadnu kontrolu, carinsku tarifu, vrijednost, laboratorij i kontrolu naplate trošarina
- Služba za suzbijanje krijumčarenja i analitiku

Opseg njihove nadležnosti reguliran je :

- Državni inspektorat - Zakonom o državnom inspektoratu («Narodne novine 76/99)
- Ministarstvo unutarnjih poslova - Uprava kriminalističke policije – Odjel gospodarskog kriminaliteta i korupcije - Zakon o policiji (Narodne novine 129/00); Kazneni zakon (Narodne novine 110/97; 27/98; 129/00; 51/01; 50/00); Zakon o kaznenom postupku (Narodne novine 110/97; 27/98; 58/99; 112/99; 58/02; 143/02; 62/03)
- Ministarstvo financija:
- Devizni inspektorat – Zakon o deviznom inspektoratu (Narodne novine 33/92); Zakon o deviznom poslovanju (Narodne novine 96/03)
- Ured za sprječavanje pranja novca – Zakon o sprječavanju pranja novca (Narodne novine 69/97; 106/97; 67/01; 114/01; 117/03)
- Služba za nadzor i Samostalni odjel za otkrivanje porezno kaznenih djela – Zakon o poreznoj upravi (Narodne novine 67/01; 70a/01; 94/01)
- Služba za reviziju, naknadnu kontrolu, carinsku tarifu, vrijednost, laboratorij i kontrolu naplate trošarina i Služba za suzbijanje krijumčarenja i analitiku – Zakon o carinskoj službi (Narodne novine 67/01)

Navedene službe imaju osiguranu administrativnu sposobnost i neovisnost poslovanja i surađuju temeljem Zakona o sustavu državne uprave (Narodne novine 75/93; 92/96; 48/99; 15/00; 127/00; 59/01)

**19. Financijski i sudski postupci: Jesu li definirani postupci javljanja o slučajevima sumnje na prijevaru organima gonjenja? Jesu li definirani postupci za naplatu nenaplaćenih sredstava i neprimjerno potrošenih sredstava u slučaju sumnje na prijevaru ili ostale nepravilnosti?**

Zakonom o proračunu predviđene su kaznene odredbe za: pravne osobe, odgovorne osobe proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika po kojima će se za prekršajno kazniti navedenih subjekti ukoliko proračunska sredstva nisu koristili zakonito, svrhovito i pravodobno. Zakonom o proračunu, člankom 56. reguliran je povrat sredstava u proračun nakon što se utvrdi da je izvršena nezakonita i/ ili neopravdana isplata iz proračuna.

Na ovo pitanje odgovorili smo u sklopu pitanja broj 16., ali samo ponavljamo da su sva tijela državne vlasti i sve pravne osobe dužne prijaviti neposredno državnom odvjetništvu ili preko policije kaznena djela za koja su saznala. Prema čl. 300. st. 2. KZ neprijavlivanje težih oblika kaznenih djela, pa tako i prijave od strane odgovornih osoba, koje su za to djelo saznale obavljajući svoju dužnost kažnjava se kao kazneno djelo novčanom kaznom ili kaznom zatvora do tri godine.

Imovinska korist stečena kaznenim djelom mora se oduzeti. Prema čl. 82. KZ nitko ne može zadržati imovinsku korist ostvarenu kaznenom djelom i u slučaju osude za kazneno djelo sud je dužan od počinitelja oduzeti stečenu imovinsku korist. Zakon o kaznenom postupku sadrži odredbe o oduzimanju imovinske koristi stečene kaznenim djelom u člancima 464. do 471. ZKP/97, (članci 483. do 490. ZKP-pročišćeni tekst), dok je u članku 136. ZKP/97, članak 142. ZKP-pročišćeni tekst propisano da istražni sudac može u kaznenom postupku prema odredbama koje vrijede za ovršni postupak odrediti privremene mjere osiguranja imovinskopravnog zahtjeva nastalog zbog počinjenja kaznenog djela.

Također se protupravna imovinska korist oduzima i u prekršajnom postupku, a u drugim slučajevima ako je neko protivno ugovoru ili propisu potrošio tuđa sredstva dužan ih je vratiti u skladu s odredbama civilnog prava.