

# ZNAČENJE RAČUNOVODSTVENIH KONTROLA U SUSTAVU UNUTARNJIH FINANCIJSKIH KONTROLA PRORAČUNSKIH KORISNIKA

Datum prijave: 3.3.2013.

UDK 657.3

Datum prihvaćanja: 31.5.2013.

Stručni rad

Mladena Bedeković, dipl.oec.

Visoka škola za menadžment u turizmu i informatici u Virovitici

Matije Gupca 78, 33 000 Virovitica, Hrvatska

Telefon: 033/721-099, E-mail: [mladena.bedekovic@vsmti.hr](mailto:mladena.bedekovic@vsmti.hr)

**SAŽETAK** - Važnost računovodstvenih kontrola postaje ključno pitanje u kompleksnom sustavu financijskog upravljanja. Jedan od razloga leži u činjenici sveobuhvatne odgovornosti čelnika za učinkovito i transparentno korištenje proračunskih sredstava. Zadatak i obveza čelnika proračunskog korisnika je oblikovati vlastiti sustav internih računovodstvenih kontrola koje će biti u skladu s okruženjem u kojem se nalazi, ali i u skladu s njegovim vlastitim potrebama i interesima budući da je na njemu konačna odgovornost uspješnosti poslovanja. Iz tog razloga u radu se nastoji ukazati na važnost provođenja računovodstvenih kontrola kroz sustav unutarnjih financijskih kontrola jer one kao dio računovodstvenog procesa omogućuju da se računovodstveni podaci prikazuju na istinit i objektivan način, a kao posljedica njihovog provođenja dobivaju se pouzdane informacije koje su nužno potrebne za kvalitetno poslovno odlučivanje.

**Ključne riječi:** interne računovodstvene kontrole, sustav unutarnjih financijskih kontrola, proračunska sredstva

**SUMMARY** - The importance of accounting controls is becoming a key issue in a complex system of financial management. One reason lies in the fact overall responsibility leader for efficient and transparent use of budgetary funds. Tasks and responsibilities of the budget head design their own system of internal accounting controls that will be compatible with the environment in which it is located, but also in accordance with their own needs and interests since it holds the ultimate responsibility of business success. For this reason, the paper seeks to emphasize the importance of the implementation of accounting control through a system of internal financial controls as those as part of the accounting process enable the accounting records show the true and fair manner, and as a result of their implementation are obtained reliable information that are necessary for the quality business decisions.

**Keywords:** internal accounting controls, the system of internal financial control, budgets

## 1. UVOD

Postupci interne kontrole u računovodstvu odnose se na način vođenja poslovnih knjiga i način evidentiranja i postupanja s računovodstvenom dokumentacijom. Njihov cilj je poboljšanje načina rada otklanjanjem problema u poslovanju proračunskih korisnika. Koordinaciju aktivnosti interne kontrole u računovodstvu na razini korisnika proračuna operativno provodi voditelj ustrojstvene jedinice u računovodstvu, a njega imenuje čelnik proračunskog korisnika. Kvalitetni kadrovi u računovodstvu moraju imati potrebno znanje, autoritet i iskustvo kako bi bili u stanju provesti sve računovodstvene poslove i kontrolne procese. Internom računovodstvenom kontrolom treba se omogućiti otkrivanje smetnji, prijevera i pogrešaka kao i svih aktivnosti koje narušavaju postojanje kvalitetnog i svrsishodnog upravljanja sredstvima proračunskog korisnika. „Osnovno je načelo unutrašnje računovodstvene kontrole stoga da sustav treba što je mo-

guće više otežati ljudima nepošteno ili nemarno ponašanje. Takvo se načelo ne temelji na ciničnom stavu o ljudima uopće, već na realnoj pretpostavci kako će mali broj ljudi biti nepošten ili nemaran, ako im se to omogući.“ (Anthony, 2004:90)

## 2. SUSTAV UNUTARNJIH FINANCIJSKIH KONTROLA - POJAM RAČUNOVODSTVENIH KONTROLA

Sustav unutarnjih financijskih kontrola reguliran je Zakonom o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (NN, br. 141/2006) s ciljem da pomogne svim proračunskim korisnicima kod donošenja kvalitetnih odluka prilikom trošenja proračunskih i vlastitih izvora sredstava. Financijske kontrole provode se na svim razinama korisnika proračuna, a obuhvaćaju transakcije vezane uz financijski plan odnosno planiranje i izvršavanje proračuna, postupke javne nabave, računovodstvo i

izvještavanje.<sup>1</sup> Kriteriji poput usvojenih računovodstvenih politika, pravilnika, propisa prema kojima se ocjenjuje i mjeri ostvarivanje postavljenih ciljeva kao i raspoloživa proračunska sredstva imaju važnu ulogu pri provođenju kontrola. Računovodstvena kontrola je dio računovodstvenog procesa koja vodi računa o točnosti i pouzdanosti informacija i prikupljenih podataka (Ramljak, 2012). Za provođenje internih kontrola u računovodstvu uzimaju se u obzir vremenske metode (odnose se na planirano vremensko razdoblje), a one mogu biti periodične, povremene i kontinuirane ili metode koje se odnose na oblik provjere što ovisi o tome da li kontrolu provode zaposlenici u računovodstvu ili uređaji odnosno računala (Dražić-Lutilsky i dr., 2010). Budući da su interne računovodstvene kontrole ugrađene u računovodstveni informacijski sustav, sam proces se odvija preko provjere ulaznih informacija (računovodstvene isprave), računovodstvenog procesuiranja (pravilnici, metode, standardi) i provjere izlaznih informacija u obliku financijskih izvještaja (Ramljak, 2012).

SLIKA 1: Područja računovodstvene kontrole

Izvor: autor prema Ramljak, 2012: stranica 2

KONTROLA KNJIGOVODSTVENIH ISPRAVA	KONTROLA RAČUNOVODSTVENOG PROCESA
1.Provjera <i>formalne</i> ispravnosti	1.Provjera ispravnosti svih podataka koji su predmet obrade i njihova usklađenost sa zakonskim propisima
2.Provjera <i>sadržajne</i> ispravnosti	
3.Provjera <i>računske</i> ispravnosti	2.Provjera točnosti izlaznih informacija računovodstvenog procesa prikazanih kroz financijske izvještaje

Da bi se postigao učinkovit sustav financijskog upravljanja i kontrola iz kojih proizlaze interne računovodstvene kontrole potrebno je osim

informacija o prihodima, rashodima, imovini i obvezama koje predstavljaju financijske informacije voditi računa i o nefinancijskim informacijama kao što su informacije o rizicima, ostvarenim ciljevima i očekivanjima, dobavljačima, kupcima, kanalima kojima se prenose informacije, informacije o smjernicama i uputama kao i informacije o dokumentiranosti poslovnih promjena.

### 3. POVEZANOST INTERNIH RAČUNOVODSTVENIH KONTROLA S KOMPONENTAMA FINANCIJSKOG UPRAVLJANJA I KONTROLA

Cjelokupan sustav financijskog upravljanja i kontrola funkcionira putem metodološkog okvira pet komponenti<sup>2</sup> koje su međusobno povezane, i to putem kontrolnog okruženja, procjene i upravljanje rizicima, samim kontrolnim aktivnostima, dostupnim informacijama i komunikaciji te praćenjem i procjenom sustava.

**Kontrolno okruženje** odnosi se na etičke vrijednosti zaposlenika, profesionalni i osobni integritet, proces rukovođenja i upravljanja, aktivnosti koje su usko povezane s misijom, vizijom i ciljevima proračunskog korisnika, dodjelu ovlasti i odgovornosti u organizacijskoj strukturi te kompetentnost zaposlenika (Stepić i dr., 2011). Propisane etičke vrijednosti i norme ponašanja nije dovoljno samo napisati već ih se treba i pridržavati. Isto tako nužno je definirati i stegovne mjere za učinjene prijestupe. Kako bi se mogućnost bilo kakvog neovlaštenog pristupa podacima svela na minimum potrebno je provoditi kontinuirani nadzor nad dodijeljenim ovlastima. Često se podrazumijeva kako su kontrolne aktivnosti isključivo u domeni računovodstva i njegovih zaposlenika, a ne cjelokupnog kolektiva. Načelno je to točno, no puno puta dokumenti koji stignu u računovodstvo nisu prošli prethodnu usvojenu proceduru u smislu da se ne zna tko je događaj inicirao. Vodeće rukovodstvo treba pratiti voditelje centara na svim razinama i osigurati njihovu kompetentnost u obavljanju dodijeljenih im dužnosti. Internom računovodstvenom kontrolom utvrditi će se jesu li osobe iz kontrolnog okruženja kroz čije je ruke prošla poslovna dokumentacija bile dovoljno kompetentne za realizaciju financijskih i poslovnih planova budući da postoje različiti izvori financiranja i brojna financijska ograničenja.

<sup>1</sup> Pravilnik o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru, NN 130/2011

<sup>2</sup> Dodatak Pravilniku o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru, Metodološki okvir za provedbu financijskog upravljanja i kontrola, NN 130/2011

Bilo koji rizik koji je utvrđen treba znati prepoznati, te odlučiti hoće li se rizik prihvatiti, izbjeći ili će se pokušati svesti na razinu koja je u danom trenutku najprihvatljivija. Stalne promjene zakonskih propisa iziskuju kontinuirano stručno usavršavanje djelatnika u računovodstvu. Učestala izbjivanja zbog bolovanja, brojne fluktuacije zaposlenika i preopterećenost radnim zadacima utječu na kvalitetno obavljanje poslova te dovode do pojave rizika neprovođenja adekvatnih kontrola (Ramljak, 2012). Nova tehnologija, novi djelatnici, promjene uvjeta poslovanja mogu dovesti do pojave rizika i mogućnosti da na vrijeme ti isti rizici neće biti prepoznati. Primjerice kod obračuna plaće zaposlenicima u sustavu znanosti i visokog obrazovanja rizik se može pojaviti kod određivanja koeficijenta složenosti poslova ukoliko isti nije pototno uvećan s obzirom na broj godina radnog staža koji je ostvaren u ustanovama u sustavu odgoja i obrazovanja kao i u sustavu znanosti i visokog obrazovanja (ovisno o radnom stažu 4% od 20 do 29 godina radnog staža, 8% od 30 do 34 godine radnog staža, ili 10% od 35 i više godina radnog staža), ukoliko osnovna plaća zaposlenika nije uvećana za dodatak za akademski stupanj (8% akademski stupanj magistra znanosti ili 15% akademski stupanj doktora znanosti)<sup>3</sup>. Kod isplate plaće rizik se može pojaviti prilikom kašnjenja u isplati plaća, kod isplata na krivi račun ili kod preplata plaće. Donošenjem strategije upravljanja rizicima i njezinom implementacijom olakšava se proces upravljanja, planiranja i donošenja relevantnih odluka.

**Kontrolne aktivnosti** moraju biti troškovno učinkovite, razumne, sveobuhvatne i prikladne kako bi bile djelotvorne i kako bi osigurale provođenje uputa rukovodstva. To podrazumijeva izradu pisanih procedura<sup>4</sup> u kojima će biti definirane odgovorne osobe, opis aktivnosti, rokovi izvršenja, postupci izvršenja, evidencija dvostrukog potpisa (Stepić i dr., 2011). Npr. procedura zaprimanja i provjere računa te plaćanja po računima mora imati jasno definiran dijagram tijeka od zaprimanja računa do plaćanja računa prema dospijeću, opis aktivnosti, izvršenje sa jasno definiranom odgovornošću i rokom izvršenja te podatke o popratnim dokumentima. Bilo koja isplata sredstava proračunskih korisnika mora biti potkrijepljena vjerodostojnom dokumentacijom. Potrebno je definirati ovlasti i odgovornosti te njihove postupke prijenosa između

hijerarhijskih razina (Dražić-Lutitsky i dr., 2010). Ista osoba ne bi smjela biti uključena u sve postupke kontrolnih aktivnosti.

Samim definiranjem dužnosti i njezinim razdvajanjem smanjuje se mogućnost pogrešaka, sprečavaju se prijevare te se podiže kvaliteta i vjerodostojnost informacija u računovodstvenom procesu. Rutinske kontrole na dnevnoj bazi uvelike olakšavaju otkrivanje nepravilnosti i pružaju mogućnosti za njihovo uklanjanje. Provođenje inventure na godišnjoj razini predstavlja primjer fizičke kontrolne aktivnosti, ali i računovodstvene te kao takve jedna bez druge ne funkcioniraju. Jednostavnost i razumljivost uvelike pridonosi poštivanju pravilnog, ažurnog i točnog dokumentiranja poslovnih događaja. Praćenje kontrolnih postupaka osigurava da se sve kontrole prilagođavaju promjenama iz okruženja i da se provode u skladu s planom.

**Kvalitetni informacijski sustavi** predstavljaju temelj za kvalitetno upravljanje i kontrolu odlučivanja i poslovanja<sup>5</sup>. Učinkovita komunikacija i razmjena informacija treba omogućiti kvalitetno prezentiranje obrađenih podataka, provjere i dosljednost bilo u pismenom obliku, usmeno ili elektronski. Samo kvalitetna, pravodobna, točna i detaljna informacija može biti suštinski korisna za donošenje poslovnih odluka. U financijskim izvještajima nalazi se najveći broj računovodstvenih informacija pa bez kvalitetnog informacijskog sustava nije ih moguće ni adekvatno prezentirati. Rukovodstvo mora imati otvorene linije komunikacije kako bi se prosljeđivale ne samo pozitivne već i one negativne informacije. Razvoj računovodstvenih sustava i baza podataka nužan je kako bi informacije o prihodima, primicima, rashodima, izdacima, imovini, obvezama, potraživanjima, ugovornim obvezama i pokazateljima uspješnosti zadovoljile potrebe i specifičnosti korisnika proračuna (Vašiček i dr., 2007).

U svakoj organizaciji **proces praćenja i procjene sustava** obavljaju se kontinuiranim ispitivanjem, provjerom, samoprocjenom i internom revizijom. Navedenim aktivnostima procjenjuje se kvaliteta sustava i njegovog funkcioniranja u određenom vremenskom razdoblju. Internom revizijom obavlja se naknadni nadzor, a svakodnevno se provode rutinske kontrole poslovne dokumentacije.

<sup>3</sup> Kolektivni ugovor za znanost i visoko obrazovanje, NN 142/2010; Temeljni kolektivni ugovor za službenike i namještenike u javnim službama, NN 141/12

<sup>4</sup> Zakon o fiskalnoj odgovornosti, NN 139/2010

<sup>5</sup> Priručnik za financijsko upravljanje i kontrole, 2007, Ministarstvo financija, Središnja harmonizacijska jedinica

Svim zaposlenicima mora biti jasna misija i ciljevi organizacije te ovlasti i odgovornosti kako bi svoj posao obavljali na prikladan način.

Svih pet komponenti moraju zajednički funkcionirati kako bi interna računovodstvena kontrola poslovanja dala željene i djelotvorne rezultate. Kao posljedica toga omogućena je veća transparentnost i učinkovitost u korištenju proračunskih i drugih sredstava, veća odgovornost čelnika prilikom ostvarenja ciljeva i misije, usklađenost sa važećim zakonima, politikama, uputama i procedurama, djelotvornost i učinkovitost poslovanja. Pravilno i adekvatno uspostavljen sustav internih kontrola mora svaku informaciju bilo da je unutar ili izvan okruženja vrednovati kroz postavljene kontrolne mehanizme, a to je ključni element da financijski izvještaji proračunskog korisnika budu objektivni i realni.

#### 4. PROVOĐENJE INTERNIH KONTROLA KOD FINANCIJSKOG IZVJEŠTAVANJA

Postupak sastavljanja financijskih izvještaja proračunskih korisnika sam po sebi nema neku težinu, ali pitanje internih kontrola itekako dobiva na značenju prilikom utvrđivanja ispravnosti i točnosti financijskih pokazatelja. Prilikom provođenja internih kontrola planiranje je ključni kamen temeljac i uvjet kvalitetnog i stručnog rada osobe zadužene za kontrole. Planiranjem se operativno provode aktivnosti nužne za ostvarivanje zadanih strateških ciljeva. Usklađivanje analitičke evidencije sa sintetičkom mora se odvijati bez zapreka kako bi se dobili kvalitetni podaci. Definiranim aktima (planovima) na svim razinama ustrojstvenih jedinica ne samo da se stvara slika poslovanja kompletne ustanove već se postupci kontrole uvelike olakšavaju. Bilanca, Izvještaj o prihodima i primicima, rashodima i izdacima (Obrazac PR-RAS), Izvještaj o prihodima i rashodima korisnika proračuna (Obrazac S-PR-RAS), Izvještaj o promjenama u vrijednosti (Obrazac P-VRIO), Izvještaj o obvezama (Obrazac Obveze) i Bilješke prikazuju odraz uspješnosti poslovanja proračunskog korisnika<sup>6</sup>. Glavna odgovornost je na čelniku<sup>7</sup>, ali i voditelju računovodstva. Predradnje sastavljanja financijskih izvještaja između ostalog uključuju i provjeru priznavanja rashoda u razdoblju kada su nastali bez obzira kada su obveze za njih plaćene za

razliku od prihoda koji se priznaju tek kad su naplaćeni i kad su postali raspoloživi proračunskom korisniku. Politike i procedure moraju biti u skladu važećim okvirom financijskog izvještavanja u danim okolnostima bez obzira za koje vremensko razdoblje se odnose mjesečno, kvartalno ili godišnje. Proračunskim klasifikacijama omogućava se praćenje i evidentiranje prihoda i rashoda, primitaka i izdataka i njihovo prezentiranje u financijskim izvještajima<sup>8</sup> kako bi bile usporedive s ostalim zemljama iz okruženja. Podnošenjem Izjave o fiskalnoj odgovornosti određuju se smjernice financijskog upravljanja i kontrola, a eventualne utvrđene nepravilnosti se nastoje ispraviti i otkloniti. Budući da se testovi kontrole provode na reprezentativnim uzorcima postoji mogućnost da efikasan sustav internih kontrola zakaže u sustavu kao cjelini.

Prezentirane informacije moraju biti objektivne i u skladu s računovodstvenim načelima<sup>9</sup>. Računovodstveni sustav mora biti koncipiran na način da se svi prihodi iz proračuna prikazuju odvojeno od drugih izvora prihoda koje ostvaruju proračunski korisnici. Djelotvornost pri korištenju financijskih sredstava pa i ljudskih resursa omogućuje uštede, povećanu učinkovitost, pouzdanost, transparentnost u procesu planiranja i trošenja proračunskih sredstava. Važno je zaključiti da li pravila i procedure daju odgovore na sva ključna pitanja u provedbi računovodstvenih kontrola u proračunskom računovodstvu. Kako bi se provodio Zakon o fiskalnoj odgovornosti i Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru nužno je ujednačiti fiskalna pravila za proračunske korisnike te osigurati jednoobraznost u financijskom izvještavanju.

#### 5. ZAKLJUČAK

Smisao provođenja interne računovodstvene kontrole omogućuje zadovoljenje sve opsežnijih zakonskih zahtjeva koji su nametnuti proračunskom računovodstvu, jasno definiranje i povećanje ovlasti, ali i odgovornosti čelnika u trošenju proračunskih sredstava, kao i činjenicu da ono što se mora i što se može izmjeriti dovodi do poboljšanja upravljanja. Čelnicima proračunskih korisnika je poslana jasna poruka o načinu i namjeni korištenja sredstava kao i moguće posljedice koje

<sup>6</sup> Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, NN 32/2011

<sup>7</sup> Naputak o otkrivanju, postupanju i izvješćivanju o nepravilnostima u upravljanju proračunskim sredstvima, NN 70/2012

<sup>8</sup> Zakon o proračunu, NN 87/2008)

<sup>9</sup> <http://www.mfin.hr/hr/pifc-1-2>

će snositi ukoliko ne budu poštivali pravila i upute nužne za stabilan i uređen sustav javnog sektora.

#### LITERATURA

1. Anthony R. N., (2004) : Računovodstvo: računovodstvena načela i upravljačko računovodstvo, RRiF-plus, Zagreb
2. Dražić-Lutitsky,I., Gulin, D., Mamić-Sačer,I. i dr. (2010) : Računovodstvo, HZRIFD, Zagreb
3. Kolektivni ugovor za znanost i visoko obrazovanje, NN 142/2010
4. Naputak o otkrivanju, postupanju i izvješćivanju o nepravilnostima u upravljanju proračunskim sredstvima , NN 70/2012
5. Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, NN 32/2011
6. Pravilnik o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru, NN br.130/2011
7. Priručnik za financijsko upravljanje i kontrole (2007): Ministarstvo financija, Uprava za harmonizaciju unutarnje revizije i financijske kontrole, Središnja harmonizacijska jedinica, Zagreb
8. Ramljak, B. (2012): Interne računovodstvene kontrole u javnom sektoru, 15. savjetovanje Interna kontrola i revizija, Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, str.141-153, Zagreb
9. Stepić, D.,Knežević, M.,Kozina D.(2011): Novi pravilnik o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru, Riznica, RIF,br.12 Zagreb
10. Temeljni kolektivni ugovor za službenike i namještenike u javnim službama, NN 141/12
11. Vašiček, V.,Budimir,V., Letinić, S., (2007): Pokazatelji uspješnosti u visokom obrazovanju, časopis Privredna kretanja i ekonomska politika, god.17.br.110 str.50-80
12. Zakon o fiskalnoj odgovornosti, NN139/2010
13. Zakon o proračunu, NN 87/2008
14. Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru NN 141/2006
15. <http://www.mfin.hr/hr/pifc-1-2>, (13.12.2012.)