

## ANALYTICAL PROCEEDING IN THE INTERNAL AUDIT THE STRUCTURE OF THE FINANCIAL RESULT

### ANALITIČKI POSTUPCI U UNUTARNJOJ REVIZIJI STRUKTURE FINANCIJSKOG REZULTATA

BAJIC, Suncica & BUDIMIR, Verica

**Abstract:** *The internal audit function is being developed parallel to the reform processes of public administration in order to ensure good governance at all levels. In the beginning, the auditor's focus was on the internal audit of the organisation's process, its compliance and making recommendations for improvement. Recently, the work of auditors is based on consulting services in specific areas of business and auditing them. This paper gives an overview of the current situation of internal auditors in the public sector of the Republic of Croatia, the specific challenges of the financial business of budgetary users and the numerous doubts that internal auditors face in their daily work.*

**Key words:** *internal audit, accounting, financial result*

**Sažetak:** *: U cilju osiguranja dobrog upravljanja na svim razinama, paralelno s reformskim procesima, razvija se i funkcija unutarnje revizije. U počecima u fokusu revizora bilo je provođenje unutarnje revizije sustava i njegove usklađenosti te davanje preporuka za unaprjeđenje. U posljednje vrijeme rad revizora temelji se na savjetodavnim uslugama u specifičnim područjima poslovanja te revidiranje istih. U radu se daje osvrt na aktualno stanje profesije unutarnjih revizora u javnom sektoru Republike Hrvatske, specifičnosti financijskog poslovanja proračunskih korisnika te brojne nedoumice s kojima se unutarnji revizori susreću u svakodnevnom radu.*

**Ključne riječi:** *unutarnja revizija, računovodstvo, financijski rezultat*



**Authors' data:** Suncica, **Bajić**, mr.sc., Požeško-slavonska županija, Požega. suncica.bajic@pszupanija.hr ; Verica, **Budimir**, dr.sc., Veleučilište u Požezi, Požega, vbudimir@vup.hr

## 1. Uvod

Javni sektor u Republici Hrvatskoj suočava se s nizom izazova koji se ponajprije odnose na nedostatna financijska sredstva, nedostatak stručnih kadrova za obavljanje kompleksnih zadataka, nedovoljno jasno definirane poslovne procese te nestabilan regulatorni okvir. U današnje vrijeme svjedoci smo čestih izmjena zakonodavnih okvira koji reguliraju financijsko poslovanje unutar opće države te u praksi nesnalaženje zaposlenika u implementaciji istih. Nedosljednost u primjeni regulatornog okvira dovodi do pogrešnih financijskih izvješća te, često, i do pogrešne interpretacije financijskog rezultata što ima direktan utjecaj na visinu raspoloživih sredstava u Proračunu.

Osnovni zadatak nadležnog proračuna je osiguranje zakonitog, svrhovitog, učinkovitog i ekonomičnog raspolaganja proračunskim sredstvima poštujući, pri tome, pojedine specifičnosti institucija iz nadležnosti. Unutarnje revizija, kao dio sustava unutarnjih kontrola, ima zadatak neovisno i objektivno procijeniti prikladnost uspostavljenih kontrola na svim razinama upravljanja te davati stručno mišljenje i savjete za poboljšanje djelotvornosti procesa upravljanja rizicima, kontrola i upravljanja poslovanjem, odnosno korporativnog upravljanja. Osnovna je svrha unutarnje revizije detektirati rizična područja poslovanja te dati preporuke u cilju unaprjeđenja cjelokupnog sustava. Izmjenom zakonodavnog okvira kojim se regulira obavljanje unutarnjih revizija proširen je djelokrug rada jedinica za unutarnju reviziju na revidiranje svih nadležnih proračunskih korisnika. Navedene izmjene omogućile su kvalitetnije i šire informacije koje su dovele i do bržih i učinkovitijih ispravaka nepravilnosti u poslovanju.

## 2. Regulatorni okvir financijskog rezultata u proračunskom računovodstvu

Obveznici primjene proračunskog računovodstva su proračunski korisnici koji udovoljavaju kriterijima koji su definirani Pravilnikom o utvrđivanju proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te o načinu vođenja registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika[5]. Sukladno tome, obveznici primjene proračunskog računovodstva su državna tijela, ustanove i vijeća manjinske samouprave, proračunski fondovi i mjesna samouprava kojima je:

1. osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,
2. ostvaruju prihode iz državnog proračuna ili lokalnog (područnog) i/ili temeljem javnih ovlasti, zakona i drugih propisa, pri čemu ti prihodi iznose 50 posto ili više od ukupnih prihoda,
3. upisani su u Registar.

Zakonom o proračunu [2] uređen je okvir poslovnih knjiga, knjigovodstvenih isprava i obrada podataka, sadržaj računa računskog plana, priznavanje prihoda i rashoda te primitaka i izdataka, financijskog izvještavanja te druga područja vezana uz proračunsko računovodstvo.

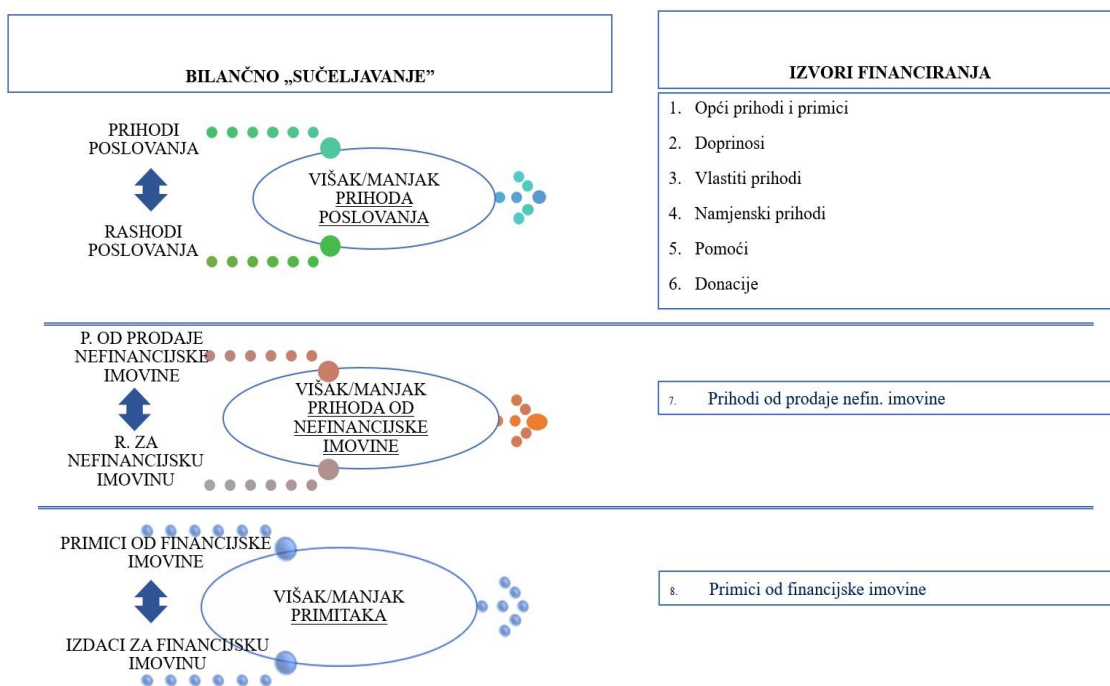
Obzirom da je obveza nadležnog proračuna konsolidacija financijskih izvješća proračunskih korisnika [7] u praksi se javila snažna potreba za uvođenjem dodatnih kontrola nad poslovanjem cijele grupe. Iz tog razloga donesen je Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru [2] kojim je pružen „alat“ čelnicima da osiguraju zakonito, svrhovito, učinkovito, ekonomično i djelotvorno raspolaganje proračunskim sredstvima na svim razinama [3]. Razvojem sustava financijskog upravljanja i kontrola stvoreni su preduvjeti za jasnijim definiranjem ovlasti i odgovornosti nadležnog proračuna i njegovih proračunskih korisnika. Čelnici na nižim upravljačkim razinama moraju biti svjesni financijskih učinaka postupaka koje provode, a čelnici u nadležnom proračunu moraju biti svjesni tih učinaka te definiranjem procedura o odobravanju zahtjeva spriječiti negativne efekte. Drugim riječima, nadležni proračuni trebaju svojim sustavom financijskog upravljanja i kontrola obuhvatiti i odnose i način suradnje i izvještavanja s proračunskim korisnicima koji su u njihovom sastavu. Ovaj proces je dvosmjernan - nadležni proračun uputama, smjernicama, odlukama i sl. definira i obvezuje niže razine na realizaciju strateških ciljeva, a niže razine kroz podnošenje izvješća o izvršenju prihoda i rashoda [8] te Izjave o fiskalnoj odgovornosti izvještavaju o zakonitosti, učinkovitosti i djelotvornosti sustava u njihovim institucijama [3].

Kada govorimo o računovodstvenom poslovanju najvažniji su funkcionalni procesi koji se odnose na evidentiranje poslovnih promjena, financijsko izvještavanje te izvršavanje proračuna, odnosno financijskog plana. Naslanjajući se na Zakon o Proračunu, Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu [10] definirao je pravila priznavanja i mjerenja sukladno modificiranom računovodstvenom načelu nastanka događaja, odnosno:

- prihodi se priznaju u trenutku kada su raspoloživi i mjerljivi (u trenutku naplate),
- rashodi se priznaju u trenutku nastanka poslovnog događaja i u izvještajnom razdoblju na koji se odnose, neovisno o plaćanju,
- rashodi za nabavu nefinancijske imovine priznaju se u punom iznosu u trenutku nabave, odnosno u izvještajnom razdoblju na koji se nabava odnosi (ne iskazuje se rashod amortizacije),
- donacije nefinancijske imovine priznaju se po bruto principu i kao rashod i kao prihod (izuzetak su donacije nefinancijske imovine unutar opće države).

Iako su pravila mjerenja, vrednovanja i evidentiranja transakcija i poslovnih događaja jasno definirana potrebno je dodatnim internim procedurama unificirati i jednoobrazno propisati knjiženja kod svih proračunskih korisnika [1]. U suprotnom dolazi do neujednačenog evidentiranja transakcija koje otežavaju konsolidaciju financijskih izvješća te netočne podatke u izvješćima o izvršenju Proračuna.

Dosljednom primjenom regulatornog okvira financijski rezultat u proračunskom računovodstvu iskazuje se bilančnim sučeljavanjem u financijskim izvješćima te po izvorima financiranja u izvješću o izvršenju proračuna/financijskog plana kako je vidljivo na slici 1.



Slika 1. Formiranje rezultata u modificiranoj osnovi

Utvrđivanje financijskog rezultata odvija se sučeljavanjem istih kategorija prihoda i rashoda te primitaka i izdataka, odnosno utvrđuje se rezultat iz:

- poslovanja (prihodi i rashodi poslovanja),
- investicijskih aktivnosti (prihodi i rashodi za nabavu nefinancijske imovine) i
- financiranja (primici i izdaci od financijske imovine).

Tako utvrđeni tekući rezultati pridodaju se kumuliranim rezultatima iz prethodnih obračunskih razdoblja te se iskazuju na istovrsnim bilančnim pozicijama.

Kako višak prihoda/primitka predstavlja raspoloživa sredstva, a manjak prihoda/primitka obvezu koju je potrebno pokriti u narednom razdoblju, a u cilju uvrštavanja istih u Proračun/financijski plan, osim bilančnog iskazivanja rezultat je potrebno raščlaniti po izvorima financiranja. Navedeno podrazumijeva punu primjenu proračunskih klasifikacija, odnosno dodatno raščlanjivanje bilančnih pozicija po izvorima financiranja (višak/manjak iz općih prihoda, doprinosa, vlastitih i namjenskih prihoda, pomoći, donacija, prodaje nefinancijske imovine, zaduživanja te prodaje financijske imovine) [9].

### 3. Analitički postupci utvrđivanja točnosti financijskog rezultata

Unutarnja revizija strukture financijskog poslovanja u nadležnom proračunu i proračunskim korisnicima pokreće se s ciljem utvrđivanja točnosti iskazanog financijskog rezultata, učinkovitosti unutarnjih kontrola te davanja preporuke za poboljšanje [4]. Osnovni rizici koji se mogu aktivirati u tom procesu su postojanje netočnih, nepotpunih, neadekvatnih i neažurnih računovodstvenih evidencija koje posljedično dovode do netočnih financijskih izvješća, izvješća o izvršenju Proračuna te pogrešne interpretacije raspoloživih sredstava iz prijašnjih obračunskih razdoblja.

Najčešći uzroci takvim rizicima su nekompetentnost osoba koje obavljaju računovodstvene poslove, manjkava programska podrška, nepostojanje vjerodostojne knjigovodstvene dokumentacije, primjena pogrešne računovodstvene osnove, manjkavi sustavi kontrole u nadležnim institucijama, neevidentiranje poslovnih događaja za koje postoji vjerodostojna dokumentacija i sl. Revizijom je potrebno obuhvatiti Glavne knjige proračunskih korisnika te analitičke evidencije, financijska izvješća, izvješća o izvršenju Proračuna/financijskih planove i Odluke o raspodjeli rezultata [6].

Nakon preliminarnih aktivnosti testiranje je preporučljivo provesti u sljedećim područjima:

- planiranje,
- financijsko poslovanje,
- sustav proračunskih klasifikacija.

Testiranje procesa planiranja provodi se u cilju utvrđivanja dosljedne primjene proračunskog ciklusa te uvrštavanja raspoloživih sredstava iz prethodne godine u financijske planove. U tom dijelu potrebno je dokazati da:

- je financijski plan usvojen do konca godine,
- financijski plan ima zakonsku formu (jesu li prihodi razvrstani po ekonomskoj klasifikaciji i izvorima financiranja, a rashod po ekonomskoj i programskoj klasifikaciji te izvorima financiranja) te sadrži li obrazloženje,
- su donesene izmjene i dopune financijskog plana,
- je financijski rezultat uključen u izmjene i dopune sukladno utvrđenim izvorima financiranja.

Testiranje procesa financijskog poslovanja provodi se u cilju utvrđivanja dosljedne primjene modificirane računovodstvene osnove. U ovom dijelu provode se detaljna testiranja logičke povezanosti analitičkih konta, što podrazumijeva usklađenost salda na sljedećim kontima:

- dugotrajna nefinancijska imovine treba biti jednaka izvorima te imovine,
- dugotrajna financijska imovina treba biti jednaka izvorima te imovine,
- raspoloživa sredstva na žiro-računu trebaju biti jednaka zbroju financijskog rezultata i obveza za rashode koji su teretili izvještajno razdoblje i umanjeno za isplaćena sredstva koja nisu imala obilježje rashoda, a uvećano za primljena sredstva koja nisu imala obilježje prihoda,
- potraživanja za prihode poslovanja i prodaju nefinancijske imovine trebaju biti jednaka tim obračunatim (vremenski razgraničenim) приходima,
- obveze za dugoročne kredite/zajmove trebaju biti jednaka ispravku izvora vlasništva za obveze,
- ukupan financijski rezultat treba biti jednak zbroju prenesenog i rezultatu u tekućem obračunskom razdoblju.

Osim ovih analitičkih postupaka potrebno je utvrditi točnost iskazanog rezultata u Glavnoj knjizi te se pristupa sljedećim testovima:

- utvrditi jesu li prihodi, primici, rashodi i izdaci ispravno preneseni preko obračuna poslovanja na konta viška/manjka prihoda poslovanja, viška/manjka

prihoda od nefinancijske imovine te viška/manjka primitaka od financijske imovine,

- utvrditi je li provedena obvezna korekcija rezultata za primljen iznos kapitalnih pomoći koji je utrošen za nabavu nefinancijske imovine,
- utvrditi je li Odluka o raspodjeli rezultata ispravno evidentirana.

Provedba ovog testiranja pruža razumno jamstvo da je financijski rezultat ispravno iskazan te da je moguće utvrditi njegovu strukturu sukladno izvorima financiranja.

Testiranje primjene proračunskih klasifikacija provodi se u cilju utvrđivanja dosljedne primjene povezanosti izvora financiranja s rashodima koji se iz njih izvršavaju. U tom dijelu preporučljivo je provesti sljedeće analitičke postupke:

- utvrditi postojanje izvješća o izvršenju financijskog plana ili druge analitičke evidencije iz koje je moguće sučeliti prihode i rashode po izvorima financiranja,
- utvrditi dosljednost primjene proračunskih klasifikacija,
- utvrditi unificiranost evidentiranja poslovnih događaja koji imaju utjecaj na prihode i rashode kod svih proračunskih korisnika.

#### 4. Zaključak

U Republici Hrvatskoj se trenutno primjenjuju 4 računovodstvene osnove (nastanak događaja, novčana osnova, modificirana novčana te modificirana nastanka događaja). Iako su pravila evidentiranja poslovnih događaja na imovini, obvezama, kapitalu/vlastitim izvorima, приходima i rashodima u svim osnovama identična, poznavanje posebnosti svakih od njih ključno je za točnost financijskog izvještavanja. Obzirom na visoku razinu transparentnosti javnog sektora te osjetljivost zainteresirane javnosti na potrošnju proračunskih sredstva posebnu pažnju treba usmjeriti na osiguranje točnih, pravovremenih i provjerenih informacija. Česta izmjena računovodstvenih propisa u tom dijelu, nedostatak kvalitetnih kadrova te edukacija u praksi dovodi do pogrešnog ili netočnog financijskog izvještavanja, ali, jednako tako, i pogrešne interpretacije informacija iz financijskih izvješća.

Unutarnja revizija u javnom sektoru se trenutno nalazi u najturbulentnijem razdoblju od svog postojanja. Iako brojna zakonska i podzakonska regulativa, upute, smjernice i sl. osiguravaju dostatan okvir za njeno kvalitetno obavljanje, s pravom se svakodnevno traže odgovori na pitanja: „Kako ubrzati revizijski proces?“, „Jesu li unutarnji revizori u javnom sektoru dovoljno stručni za obavljanje revizija u specijalističkim područjima te pružanje savjetodavnih usluga?“, „Jesu li previše zaokupljeni provedenim procesima, a premalo okrenuti analiziranjem i revidiranjem sve većih baza podataka i budućnosti?“.

Upotreba analitičkih postupaka je alat kojim je djelotvorno moguće obuhvatiti veći broj proračunskih korisnika u testiranje te koji omogućuje stvaranje cjelovite slike o sustavu. Osnovni nedostatak je što za primjenu analitičkih postupka nije dovoljno poznavati metodologiju rada unutarnje revizije već je potrebno imati specijalistička znanja u području koji se revidira. Isto tako, s obzirom na nedostatne revizorske resurse s pravom se traže odgovori na pitanja „Jesu li unutarnji revizori dovoljno

objektivni i profesionalni pri odabiru analitičkih postupaka?“, „Jesu li unutarnji revizori dovoljno educirani za tumačenje rezultata provedenih analitičkih postupaka?“, te ono najvažnije „Raspolažemo li kvalitetnim informacijama za provođenje testiranja?“.

Područje financijskog poslovanja iznimno je široko i nemoguće je, s obzirom na specifičnosti svakog proračunskog korisnika, definirati sve sustave kontrola. Razvojem upravljačkih i računovodstvenih aplikativnih rješenja brojni analitički postupci su već sastavni dio sustava. Ono što je zabrinjavajuće je činjenica da se takvi podaci kod malih proračunskih korisnika vrlo malo koriste za potrebe unaprjeđenja poslovanja ili kao podloga za donošenje odluka, a rezultati takvih analiza teško dopiru do nadležnih institucija.

Stoga, sinergija upravljačke i operativne strukture i unutarnje revizije na način da se omogući potpuna provedba preporuka danih na temelju opsežnih analitičkih postupaka jedini je ispravan put u osiguranju učinkovitosti, djelotvornosti, ekonomičnosti i zakonitosti trošenja proračunskih sredstava.

## 5. Literatura

- [1] Narodne novine, Zakon o sustavu unutarnjih kontrola. Zagreb: Narodne novine d.d. 78/15, 102/19
- [2] Narodne novine, Zakon o proračunu. Zagreb: Narodne novine d.d., 87/08, 136/12 i 15/15
- [3] Narodne novine, Zakon o fiskalnoj odgovornosti. Zagreb: Narodne novine d.d., 111/18
- [4] Narodne novine, Pravilnik o unutarnjoj reviziji u javnom sektoru. Zagreb: Narodne novine d.d., 42/16, 77/19
- [5] Narodne novine, Pravilnik o utvrđivanju proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračunskih i izvanproračunskih korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Zagreb: Narodne novine d.d., 128/09, 142/14, 23/19
- [6] Ministarstvo financija, Priručnik za unutarnje revizore, *dostupno na* <https://sduosz.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Priru%C4%8Dnik-za-unutarnje-revizore-verzija-5.0..0.pdf>, *Pristup: 17-05-2020*
- [7] Narodne novine, Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, Zagreb, Narodne novine d.d. 3/15, 93/15, 135/15, 2/17, 28/17, 112/18 i 126/19
- [8] Narodne novine, Pravilnik o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna. Zagreb: Narodne novine d.d. 24/13, 102/17 i 1/20
- [9] Narodne novine, Pravilnik o proračunskim klasifikacijama. Zagreb: Narodne novine d.d. 26/10, 120/13 i 1/20
- [10] Narodne novine, Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu. Zagreb, Narodne novine d.d. 124/14, 115/15, 87/16, 3/18 i 126/19



Photo 003. Brod / Ship