

CORRELATION BETWEEN THE SYSTEM OF FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL AND THE LAW OF FISCAL RESPONSIBILITY FOR BUDGETARY USERS

POVEZANOST SUSTAVA FINANCIJSKOG UPRAVLJANJA I KONTROLA I ZAKONA O FISKALNOJ ODGOVORNOSTI KOD PRORAČUNSKIH KORISNIKA

PERIC, Renata; GONGETA, Sanja & GUZOVSKI, Marina

Abstract: *This paper shows correlation between the system of Financial Management and Control with the Law of fiscal responsibility. Links are shown through the reporting system and financial management and control components that are part of the Methodical framework for the implementation of financial management and control, and are contained in the annex of the Ordinance on conducting financial management and control in public sector.*

Key words: *financial management and control, fiscal responsibility, managerial responsibility, development of budget system*

Sažetak: *U radu se prikazuje povezanost sustava financijskog upravljanja i kontrola i primjena Zakona o fiskalnoj odgovornosti. Poveznice su prikazane kroz sustav izvješćivanja i komponente financijskog upravljanja i kontrola koje su dio Metodološkog okvira za provedbu financijskog upravljanja i kontrola, a sadržane su u dodatku Pravilnika o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru.*

Ključne riječi: *financijsko upravljanje i kontrola, fiskalna odgovornost, upravljačka odgovornost, razvoj proračunskog sustava*



Authors' data: Renata, **Peric**, prof. dr.sc., Pravni fakultet u Osijeku, S.Radića 13, Osijek, renata.peric@pravos.hr; Sanja, **Gongeta**, mag.iur., Veleučilište Lavoslav Ružička u Vukovaru, Županijska 50, Vukovar, sgongeta@vevu.hr; Marina, **Guzovski**, univ.spec.oec., Veleučilište Lavoslav Ružička u Vukovaru, Županijska 50, Vukovar, marina.guzovski@vevu.hr

1. Uvod

Sustav financijskog upravljanja i kontrola obuhvaća cjelokupno poslovanje i prožima cijelu organizacijsku strukturu, a posebno stavlja naglasak na upravljanje prihodima, rashodima, imovinom i obvezama, natječajnim procedurama, ugovaranjem te povratom pogrešno uplaćenih iznosa proračunskih sredstva. Obuhvaća i provodi se u svim ustrojstvenim jedinicama korisnika proračuna i na svim razinama te se posebno odnosi na aktivnosti vezane uz planiranje i izvršavanje proračuna odnosno financijskog plana korisnika, javnu nabavu, računovodstvo i izvještavanje.[1]

Upravo ova područja su i obuhvaćena u Upitniku o fiskalnoj odgovornosti [2] te je jasno vidljiva veza između provedbe sustava financijskog upravljanja i kontrola temeljem Pravilnika o provedbi financijskog upravljanja i kontrola [3] i primjene Zakona o fiskalnoj odgovornosti [4] u svrhu uspostave sustava upravljačke odgovornosti, planiranja i organiziranja poslovanja na način da se u ostvarivanju ciljeva korisnika, proračunska i druga sredstva koriste pravilno, etično, ekonomično, učinkovito i djelotvorno. Analiziranje financijskog upravljanja i kontrola provodi se putem međusobno povezanih komponenata, a to su: a) kontrolno okruženje, b) upravljanje rizicima, c) kontrolne aktivnosti, d) informacije i komunikacije, e) praćenje i procjena sustava, a sastavni su dio Metodološkog okvira za provedbu financijskog upravljanja i kontrola i sadržane su u dodatku Pravilnika o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru. Zakon o fiskalnoj odgovornosti razrađuje pravila i procedure vezane uz proračunska načela koja se odnose na odgovornost, transparentnost i stabilnost proračuna te je usmjeren na: “uvođenje konkretnih fiskalnih pravila vezanih za upravljanje deficitom, uvođenje novih prethodnih kontrola na licu mjesta, jačanje uloge Ministarstva financija kao tijela koje ima krajnju odgovornost za dobro uspostavljen sustav financijskog upravljanja, osvještavanje odgovornosti čelnika za zakonito, namjensko i svrhovito izvršavanje proračuna“. [5]

2. Povezanost dvaju sustava kroz kontrolne komponente

Sustav financijskog upravljanja i kontrola zahtijeva kontinuirano praćenje u svrhu procjenjivanja njegovog funkcioniranja, ažuriranja i utvrđivanju mjera za kontinuirani razvoj sustava uz pomoć samoprocjene i unutarnje revizije. Kroz Upitnik za samoprocjenu sustava financijskog upravljanja i kontrola proračunski korisnici analiziraju područja kontrolnog okruženja, upravljanje rizicima, kontrolne aktivnosti, informacije i komunikacije, praćenje i procjene.[6] Temeljem pitanja iz Upitnika o fiskalnoj odgovornosti provodi se samoprocjena procesa, procedura i kontrola po proračunskim područjima čiji je cilj potvrditi da sustav financijskog upravljanja i kontrola funkcionira učinkovito i djelotvorno. Upitnik obuhvaća ukupno 66. pitanja grupirana u ključna područja za financijsko upravljanje i kontrole, a koja se odnose na područja: planiranja proračuna/financijskog plana, izvršavanja proračuna/financijskog plana, javne nabave, računovodstva i financijskog izvještavanja, a koja su vezana za proračunski ciklus. „Upitnikom se testiraju minimalni zahtjevi po proračunskim procesima financijskog upravljanja kako bi se

utvrdilo postupa li se i do koje mjere u skladu sa propisanim zakonodavnim okvirom“. [7] Uočene slabosti i nepravilnosti navode se u Planu otklanjanja slabosti i nepravilnosti uz aktivnosti koje se planiraju poduzeti, očekivane datume otklanjanja i odgovorne osobe za provođenje tih aktivnosti. U planu uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola korisnici proračuna navode prethodno definirane aktivnosti koje povezuju sa komponentama financijskog upravljanja i kontrola. U povezivanju pitanja iz Upitnika o fiskalnoj odgovornosti i komponenti financijskog upravljanja i kontrola u području planiranja proračuna/financijskog plana povezane su aktivnosti komponente kontrolnog okruženja u dijelu planskog pristupa poslovanju i linija izvješćivanja, a koje se odnose na definiranje vizije, misije i ciljeva poduzeća u okviru strateškog plana, povezivanja strateškog i operativnog plana sa financijskim planom. Komponenta informacije i komunikacija u ovom području odnosi se na transparentnost u poslovanju (jačanje odgovornosti i odgovorno poslovanje) i upravljačko informacijski sustav koji podrazumijeva razmjenu informacija i komunikaciju između korisnika proračuna razine razdjela i glava organizacijske klasifikacije. Kontrolne aktivnosti odnose se na interne akte koji nastavno na zakonsku regulativu definiraju pravila i procedure postupanja i druge mjere koje se uspostavljaju radi ostvarivanja ciljeva. Područje izvršavanja proračuna /financijskog plana temeljeno je na komponenti kontrolnih aktivnosti koje uključuju pravila i procedure postupanja, te postupke i druge mjere koje se uspostavljaju radi ostvarivanja ciljeva, a odnose se na interne akte koji detaljnije uređuju postupanje, pravila dokumentiranja svih kontrola, postupke koji osiguravaju naplatu potraživanja i odgovarajuće mehanizme nadzora. Komponenta informacije i komunikacija uključuje postupak arhiviranja i čuvanja dokumenata. Treće područje Upitnika o fiskalnoj odgovornosti, javna nabava, temeljeno je na komponentama kontrolnih aktivnosti u okviru pravila i procedura postupanja i postupaka i drugih mjera koje se uspostavljaju radi ostvarenja ciljeva. Komponenta kontrolnog okruženja u ovom području odnosi se na planski pristup poslovanju, upravljanje ljudima, a komponenta informacija i komunikacija podrazumijeva transparentnost u poslovanju, arhiviranje i čuvanje dokumenata i upravljačko informacijski sustav. Područje računovodstva i izvještavanja temeljeno je uglavnom na kontrolnim aktivnostima pravila i procedura postupanja i postupaka i drugih mjera koje se uspostavljaju radi ostvarenja ciljeva, komponenti informacija i komunikacija u dijelu upravljačko informacijskog sustava i komponenti kontrolnog okruženja koji se odnosi na način kako je uređen sustav izvješćivanja [8]. Planiranje aktivnosti na uspostavi i razvoju financijskog upravljanja i kontrola u konačnici dovodi do poboljšanja navedenih aktivnosti u svrhu postizanja općih ciljeva, kao što su: obavljanje poslovanja na pravilan, etičan, ekonomičan, učinkovit i djelotvoran način, usklađenost poslovanja sa zakonima, propisima, politikama, planovima i postupcima, zaštita imovine i drugih resursa od gubitaka uzrokovanih lošim upravljanjem, neopravdanim trošenjem i korištenjem, te od nepravilnosti i prijevara, jačanje odgovornosti za uspješno ostvarenje zadaća, pravodobno financijsko izvješćivanje i praćenje rezultata poslovanja, provođenje mjera koje proizlaze iz razvojnih aktivnosti u pojedinim područjima, otklanjanje utvrđenih slabosti i daljnje unapređenje poslovanja.

3. Izvješćivanje o sustavu financijskog upravljanja i kontrola

Novim Pravilnikom o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru i Napatkom za izradu godišnjeg izvješća o sustavu unutarnjih financijskih [9] definirane su temeljne odrednice izvješćivanja o sustavu financijskog upravljanja i kontrola. Izvješćivanje se provodi putem Godišnjeg izvješća o sustavu financijskog upravljanja i kontrola (obrazac GI-FUIK) i podnošenjem Izjave o fiskalnoj odgovornosti sukladno Uredbi o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila. Korisnici proračuna obvezni su planirati aktivnosti na uspostavi i razvoju financijskog upravljanja i kontrola te pri tome izrađuju dva dokumenta i to: 1) plan uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola i 2) plan otklanjanja slabosti i nepravilnosti koji se sastavlja kao prilog uz Izjavu o fiskalnoj odgovornosti. Obveznici sastavljanja i predaje godišnjeg izvješća o sustavu financijskog upravljanja i kontrola jesu: Središnja tijela državne uprave, Izvanproračunski korisnici državnog proračuna, Županije i Grad Zagreb, Županijska središta, Veliki gradovi iznad 35 000 stanovnika.

Plan uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola strukturiran je po aktivnostima koje se planiraju poduzeti u cilju rješavanja uočenih nedostataka: 1) prilikom izrade godišnjeg izvješća o sustavu financijskog u upravljanja i kontrola, 2) nalaza i preporuka unutarnje revizije, 3) prilikom izrade izjave o fiskalnoj odgovornosti, 4) temeljem nalaza i preporuka državnog ureda za reviziju i 5) druge mjere koje se planiraju poduzeti u cilju daljnjeg razvoja financijskog upravljanja i kontrola. Korisnici proračuna koji nisu obveznici izrade Godišnjeg izvješća o sustavu financijskog upravljanja i kontrola, izvješćuju o funkcioniranju sustava financijskog upravljanja i kontrola podnošenjem Izjave o fiskalnoj odgovornosti sukladno uredbi o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila.

4. Zaključak

„Strategija razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola za razdoblje 2009.-2011. polazeći od sadašnjeg stanja razvoja ovog sustava te uvažavajući razvoj u sustavu proračuna pokrenut proračunskim reformama i iskustvom stečenim u razvoju sustava unutarnjih financijskih kontrola u pretpristupnim fondovima EU, ima tri cilja: 1) odrediti daljnje pravce razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u cilju njegova doprinosa odgovornijem, transparentnijem i uspješnijem upravljanju javnim sredstvima, neovisno o tome iz kojeg izvora potječu, 2) podržati provedbu proračunskih reformi razvojem sustava unutarnjih financijskih kontrola i 3) osigurati opću dosljednost u razvoju sustava unutarnjih financijskih kontrola za nacionalna sredstva i sredstva EU koja se koriste putem pretpristupnih fondova uvažavajući određene specifičnosti.“ [10] Pravilnik o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru temelji se na Zakonu o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru [11], Zakonu o proračunu [12] i Zakonu o fiskalnoj odgovornosti u onim dijelovima koji se odnose na sustav financijskog upravljanja. Sadržaj Zakona o

fiskalnoj odgovornosti određen je sadržajem Zakona o proračunu kojim su definirana i razrađena proračunska načela. Proračunska načela povezuju se sa načelom odgovornosti i načelom stabilnosti koja su temelj Zakona o fiskalnoj odgovornosti. Primarni cilj navedenog Zakona jest smanjivanje državne potrošnje i zaduženost opće države kroz pravila odgovornog fiskalnog ponašanja na svim razinama, a zajedno sa Zakonom o proračunu i Zakonu o unutarnjoj financijskoj kontroli provodi se odgovorno ponašanje u javnom sektoru u smislu zakonitog, namjenskog i svrhovitog korištenja proračunskih sredstava te učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola u okviru sredstava utvrđenih u proračunu odnosno u financijskom planu. Regulatorni zakonski okvir i reforme u upravljanju javnim financijama stavljaju naglasak na suvremeni sustav upravljanja i razvijanje upravljačke i fiskalne odgovornosti u svrhu upravljanja resursima, troškovima i rezultatima u javnom sektoru.

5. Literatura:

- [1] Stepić, D.; Knežević, M. & Kozina, D. (2012). Novosti u provedbi financijskog upravljanja i kontrola (Novi pravilnik o provedbi financijskog upravljanja i kontrola) *Računovodstvo, revizija i financije*, br.1/12, str.281-286; ISSN 0353-8087
- [2] Uredba o sastavljanju i predaji izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila, Narodne novine br. 78/11
- [3] Pravilnik o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru, Narodne novine br. 130/11
- [4] Zakon o fiskalnoj odgovornosti, Narodne novine br. 139/10
- [5] Maletić, I.; Bajo Jakir, I. & Zorić, A. (2011). *Primjena Zakona o fiskalnoj odgovornosti*, HZ RIH, Zagreb, str.1-2
- [6] Stepić, D.; Knežević, M & Kozina, D. (2012). Izvješćivanje o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, *Riznica* 2/12, str.47-56; ISSN 1845-8696
- [7] Bajo Jakir, I. & Maletić, I. (2012). Najčešće slabosti i nepravilnosti uočene pri ispunjavanju Upitnika o fiskalnoj odgovornosti za 2011. te planovi otklanjanja u 2012. godini, *Riznica* 4/12, str.22-26; ISSN 1845-8696
- [8] Stepić, D.; Knežević, M & Kozina, D. (2012). Planiranje aktivnosti na uspostavi i razvoju financijskog upravljanja i kontrola, *Riznica* 3/12, str.13-26; ISSN 1845-8696
- [9] Naputak za izradu godišnjeg financijskog izvješća o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, Narodne novine br. 132/11
- [10] Strategija razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za razdoblje 2009 – 2011, Vlada RH, 2009.; str.23, *Dostupno na: www.vlada.hr/hr/content/download/103936/1481307/.../14-03.pdf*; *Pristup: 20-04-2012.*
- [11] Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, Narodne novine br. 141/06
- [12] Zakonu o proračunu, Narodne novine br. 87/08



Photo 089. Locomotive / Lokomotiva