

MINISTARSTVO FINANCIJA

2616

Na temelju članka 37. stavka 1. točke e) Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (»Narodne novine«, broj 141/06) ministrica financija donosi

PRAVILNIK

O PROVEDBI FINANCIJSKOG UPRAVLJANJA I KONTROLA U JAVNOM SEKTORU

I. OPĆE ODREDBE

Članak 1.

Ovim se Pravilnikom uređuje provedba i koordinacija provedbe financijskog upravljanja i kontrola, izvješćivanje o financijskom upravljanju i kontrolama te provjera kvalitete financijskog upravljanja i kontrola.

Članak 2.

Odredbe ovog Pravilnika odnose se na proračunske i izvanproračunske korisnike državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave utvrđene u Registru proračunskih i izvanproračunskih korisnika i na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje u tekstu: korisnici proračuna).

Članak 3.

Financijsko upravljanje i kontrole provode se u svim ustrojstvenim jedinicama i na svim razinama korisnika proračuna, obuhvaća sve poslovne transakcije, a posebice one vezane uz planiranje i izvršavanje proračuna odnosno financijskog plana, javnu nabavu, računovodstvo i izvještavanje.

Članak 4.

(1) Čelnik korisnika proračuna odgovoran je za uspostavu, razvoj i provedbu adekvatnog, učinkovitog i djelotvornog sustava financijskog upravljanja i kontrola.

(2) Osim čelnika korisnika proračuna, za uspostavu, razvoj i provedbu sustava financijskog upravljanja i kontrola odgovorni su čelnici unutarnjih ustrojstvenih jedinica odnosno osobe na koje je čelnik korisnika proračuna prenio ovlasti i odgovornosti sukladno aktima o unutarnjem ustrojstvu i internim odlukama.

(3) Prenošenje ovlasti i odgovornosti ne isključuje odgovornost čelnika korisnika proračuna.

II. PROVEDBA FINANCIJSKOG UPRAVLJANJA I KONTROLA

Članak 5.

(1) Financijsko upravljanje i kontrole provode se putem međusobno povezanih komponenata razrađenih u metodološkom okviru za provedbu financijskog upravljanja i kontrola koji je dan u Dodatku ovoga Pravilnika i njegov je sastavni dio.

(2) Aktivnosti, postupke i načine sadržane u metodološkom okviru za provedbu financijskog upravljanja i kontrola korisnici proračuna provode u skladu sa zakonskim i podzakonskim propisima koji uređuju pojedina područja poslovanja korisnika proračuna te uputama i smjericama Središnje harmonizacijske jedinice Ministarstva financija.

Članak 6.

(1) Korisnici proračuna u obvezi su planirati aktivnosti na uspostavi i razvoju financijskog upravljanja i kontrola.

(2) Središnja tijela državne uprave, izvanproračunski korisnici državnog proračuna, županije, županijska središta, Grad Zagreb i veliki gradovi iznad 35 000 stanovnika, planiranje aktivnosti na uspostavi i razvoju financijskog upravljanja i kontrola provode donošenjem Plana uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola.

(3) Plan uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola iz stavka 2. ovog članka donosi se godišnje i sadrži pregled aktivnosti koje se planiraju poduzeti u cilju rješavanja:

a) uočenih nedostataka prilikom izrade Godišnjeg izvješća o sustavu financijskog upravljanja i kontrola,

b) nalaza i preporuka unutarnje revizije,

c) uočenih nedostataka prilikom izrade Izjave o fiskalnoj odgovornosti,

d) nalaza i preporuka Državnog ureda za reviziju te

e) drugih mjera predviđenih za daljnji razvoj financijskog upravljanja i kontrola.

Sastavni dio Plana uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola je izvješće o realizaciji aktivnosti iz prethodne godine.

(4) Upute za izradu i donošenje Plana uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola priprema Središnja harmonizacijska jedinica Ministarstva financija.

(5) Plan uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola priprema voditelj za financijsko upravljanje i kontrole u suradnji s čelnicima unutarnjih ustrojstvenih jedinica, a odobrava čelnik korisnika proračuna.

(6) Korisnik proračuna iz stavka 2. ovoga članka Plan uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrola za tekuću godinu dostavlja Središnjoj harmonizacijskoj jedinici Ministarstva financija do 31. ožujka tekuće godine.

(7) Korisnici proračuna koji nisu navedeni u stavku 2. ovoga članka planiranje aktivnosti na uspostavi i razvoju financijskog upravljanja i kontrole provode donošenjem Plana otklanjanja slabosti i nepravilnosti koji se prilaže uz Izjavu o fiskalnoj odgovornosti sukladno Uredbi o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila.

III. KOORDINACIJA PROVEDBE FINANCIJSKOG UPRAVLJANJA I KONTROLA

Članak 7.

(1) Koordinaciju aktivnosti vezanih za financijsko upravljanje i kontrole na razini korisnika proračuna operativno provodi ustrojstvena jedinica za financije i proračun.

(2) Čelnik korisnika proračuna imenuje osobu nadležnu za financije i proračun voditeljem za financijsko upravljanje i kontrole.

(3) Čelnik korisnika proračuna uvažavajući potrebe i posebnosti u poslovanju korisnika proračuna može imenovati koordinatora za financijsko upravljanje i kontrole ili ustrojiti jedinicu za financijsko upravljanje i kontrole. Ukoliko se imenuje koordinatore za financijsko upravljanje i kontrole ili ustrojstvena jedinica za financijsko upravljanje i kontrole treba osigurati da je isti imenovan ili uspostavljena, u pravilu, unutar ustrojstvene jedinice za financije i proračun.

(4) Iznimno od odredbi stavka 2. ovoga članka kada je ustrojstvena jedinica za financije i proračun u sastavu neke druge ustrojstvene jedinice, čelnik korisnika proračuna može za voditelja financijskog upravljanja i kontrole imenovati čelnika te ustrojstvene jedinice uz uvjet da osobu nadležnu za financije i proračun imenuje za koordinatore za financijsko upravljanje i kontrole.

(5) Korisnici proračuna iz članka 6. stavka 7. Pravilnika koji nemaju ustrojenu jedinicu za financije i proračun nisu u obvezi imenovati voditelja za financijsko upravljanje i kontrole, odnosno odluku o imenovanju voditelja za financijsko upravljanje i kontrole i/ili koordinatore za financijsko upravljanje i kontrole čelnik korisnika proračuna donosi prema vlastitoj procjeni.

Članak 8.

Koordinacija aktivnosti iz članka 7. ovoga Pravilnika uključuje sljedeće:

- a) pružanje savjeta i potpore čelniku korisnika proračuna o načinu uspostave, provedbe i razvoja financijskog upravljanja i kontrole na razini korisnika proračuna
- b) pružanje savjeta i potpore čelnicima unutarnjih ustrojstvenih jedinica o načinu uspostave, provedbe i razvoja financijskog upravljanja i kontrole u dijelu za koji su oni nadležni
- c) pripremu i praćenje provedbe Plana uspostave i razvoja financijskog upravljanja i kontrole u skladu s uputama Središnje harmonizacijske jedinice Ministarstva financija

d) pripremu Godišnjeg izvješća o sustavu financijskog upravljanja i kontrola u skladu s Naputkom za izradu godišnjeg izvješća o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru

e) koordinaciju izrade internih akata iz proračunskog ciklusa (pravilnika, naputaka, uputa, smjernica) kojima se razrađuju postupci, definiraju nadležnosti i odgovornosti svih sudionika te uređuju kontrolne aktivnosti u procesu planiranja, programiranja, izrade i realizacije financijskog plana te u procesu nabave i ugovaranja

f) suradnju sa Središnjom harmonizacijskom jedinicom Ministarstva financija.

Članak 9.

Korisnik proračuna razine razdjela državnog proračuna odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u obvezi je surađivati i koordinirati razvoj financijskog upravljanja i kontrola s proračunskim i izvanproračunskim korisnicima u svom sastavu u dijelu koji se odnosi na:

a) praćenje provedbe financijskog upravljanja i kontrola kod proračunskih i izvanproračunskih korisnika u svom sastavu

b) davanje uputa i smjernica proračunskim i izvanproračunskim korisnicima u svom sastavu u skladu s uputama Središnje harmonizacijske jedinice Ministarstva financija

c) koordinaciju izrade internih akata iz proračunskog ciklusa koji uređuju odnose s proračunskim i izvanproračunskim korisnicima u svom sastavu.

IV. IZVJEŠĆIVANJE O SUSTAVU FINACIJSKOG UPRAVLJANJA I KONTROLA TE PROVJERA KVALITETE FINACIJSKOG UPRAVLJANJA I KONTROLA

Članak 10.

(1) Godišnje izvješće o sustavu financijskog upravljanja i kontrola u obvezi su izraditi korisnici proračuna navedeni u članku 6. stavku 2. ovoga Pravilnika.

(2) Godišnje izvješće o sustavu financijskog upravljanja i kontrola dostavlja se Središnjoj harmonizacijskoj jedinici Ministarstva financija do 31. siječnja tekuće za prethodnu godinu.

(3) Oblik, sadržaj, postupci i rokovi predaje Godišnjeg izvješća o sustavu financijskog upravljanja i kontrola uređeni su Naputkom za izradu godišnjeg izvješća o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru.

Članak 11.

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.

Članak 12.

(1) Provjeru kvalitete financijskog upravljanja i kontrola obavlja Središnja harmonizacijska jedinica Ministarstva financija s ciljem praćenja provedbe i prikupljanja informacija za poboljšanje metodologije i standarda rada.

(2) Provjera kvalitete provodi se redovitom godišnjom i povremenom provjerom financijskog upravljanja i kontrola. Redovita godišnja provjera kvalitete provodi se na temelju godišnjih izvješća korisnika proračuna o financijskom upravljanju i kontrolama. Povremenu provjeru kvalitete financijskog upravljanja i kontrola provode zaposlenici Središnje harmonizacijske jedinice Ministarstva financija prateći provedbu planiranih aktivnosti na uspostavi i razvoju financijskog upravljanja i kontrola.

V. PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Članak 13.

Središnja harmonizacijska jedinica Ministarstva financija donijet će Upute za izradu Plana uspostave financijskog upravljanja i kontrola u roku 60 dana od stupanja na snagu ovoga Pravilnika.

Članak 14.

Stupanjem na snagu ovog Pravilnika prestaje važiti Pravilnik o provedbi financijskog upravljanja i kontrola u javnom sektoru (»Narodne novine« br. 35/08).

Članak 15.

Ovaj Pravilnik stupa na snagu osmoga dana od dana objave u »Narodnim novinama«.

Klasa: 011-01/11-01/393

Urbroj: 513-10/11-1

Zagreb, 7. studenoga 2011.

Ministrica
financija
**mr. sc. Martina
Dalić**, v. r.

DODATAK

METODOLOŠKI OKVIR ZA PROVEDBU FINACIJSKOG UPRAVLJANJA I KONTROLA

Metodološki okvir za provedbu financijskog upravljanja i kontrola sadrži razradu komponenti financijskog upravljanja i kontrola iz članka 5. ovoga Pravilnika s pregledom aktivnosti, načina i postupaka koje obuhvaća provedba financijskog upravljanja i kontrola.

I. Kontrolno okruženje

(a) Osobni i profesionalni integritet te etičke vrijednosti zaposlenika

Obuhvaća

- aktivnosti vezane uz utvrđivanje i poštivanje etičkih vrijednosti i pravila ponašanja zaposlenika
- postupke upoznavanja zaposlenika s etičkim vrijednostima i pravilima ponašanja
- postupke koji osiguravaju izbjegavanje situacija potencijalnih sukoba interesa
- postupke po uočenim i prijavljenim situacijama neetičnog ponašanja.

(b) Rukovođenje i stil upravljanja

Obuhvaća

- načine na koji rukovodstvo korisnika proračuna upravlja, vodi i nadgleda poslovanje te kakav stav ima prema sustavima unutarnjih financijskih kontrola
- načine na koji najviša razine rukovodstva raspravlja o ciljevima i rizicima, planovima rada, proračunu/financijskom planu, realizaciji postavljenih ciljeva, odstupanjima u realizaciji postavljenih ciljeva i očekivanih rezultata te mjerama za rješavanje uočenih odstupanja
- komunikaciju između rukovodstva i zaposlenika na način da su zaposlenici upoznati s ciljevima i razumiju kako se ciljevi ustrojstvene jedinice uklapaju u ciljeve korisnika proračuna, a rukovodstvo ima povratne informacije o realizaciji postavljenih ciljeva, mogućim poteškoćama i rizicima te prilikama za poboljšanje poslovanja.

(c) Određivanje misije, vizije i ciljeva

Obuhvaća

- aktivnosti vezane uz utvrđivanje misije i vizije
- aktivnosti vezane uz utvrđivanje strateških ciljeva i načina njihova ostvarenja te utvrđivanje pokazatelja uspješnosti
- načine povezivanja strateških planskih dokumenata i programa s operativnim planovima (npr. godišnjim planovima rada, planovima nabave, planovima zapošljavanja, planovima investicija, planovima održavanja, planovima opremanja i drugim dokumentima) kako bi svakodnevno poslovanje bilo u potpori realizacije postavljenih ciljeva.
- načine povezivanja strateških i operativnih planskih dokumenata s financijskim planom, kako bi se u postavljanju ciljeva uzela u obzir financijska ograničenja kao i svi mogući izvori financiranja, a u realizaciji pratili operativni i financijski učinci.

(d) Organizacijska struktura, uključujući dodjelu ovlasti i odgovornosti te uspostava odgovarajuće linije izvješćivanja

Obuhvaća

- aktivnosti vezane uz uspostavu i ažuriranje organizacijske strukture na način da ista podupire realizaciju temeljnih funkcija korisnika proračuna i postavljenih ciljeva poslovanja
- način na koji su unutar organizacijske strukture uređene ovlasti i odgovornosti za realizaciju temeljnih funkcija poslovanja
- način na koji su unutar organizacijske strukture uređene ovlasti i odgovornosti za realizaciju ciljeva i upravljanje proračunskim sredstvima koja se dodjeljuju ustrojstvenim jedinicama za realizaciju programa, projekata, aktivnosti iz njihove nadležnosti, temeljeno na aktima o unutarnjem ustrojstvu te organizacijskoj i programskoj klasifikaciji proračuna, odnosno financijskog plana
- način uspostave odgovarajućih linija izvješćivanja za potrebe nadzora, praćenja realizacije postavljenih ciljeva i ostvarenih rezultata.

(e) Praksa upravljanja ljudskim potencijalima i kompetentnost zaposlenika

Obuhvaća

- aktivnosti vezane uz utvrđivanje znanja i vještina potrebnih za svako radno mjesto
- aktivnosti vezane za planiranje broja zaposlenih, zapošljavanje, izobrazbu i ocjenjivanje zaposlenika
- aktivnosti vezane uz razvoj vještina zaposlenih potrebnih za poboljšanje učinkovitosti
- izradu planova izobrazbe i vođenje očevidnika o izobrazbi.

II. Upravljanje rizicima

Obuhvaća

Aktivnosti vezane uz razvoj upravljanja rizicima kao sastavnog dijela procesa upravljanja, osobito planiranja i donošenja odluka, što uključuje:

- utvrđivanje rizika u odnosu na ciljeve iz strateških i operativnih planova, programa, projekata i aktivnosti te poslovnih procesa
- procjenjivanje vjerojatnosti nastanka rizika i njihovih učinaka
- utvrđivanje načina postupanja po rizicima koji su neprihvatljivi
- dokumentiranje podataka o rizicima u registre rizika
- izvješćivanje o najznačajnijim rizicima i aktivnostima u upravljanju rizicima

- donošenje strategije upravljanja rizicima.

III. Kontrolne aktivnosti

Obuhvaćaju

- pisana pravila, uključujući interne procedure (pravilnike, naputke, smjernice, upute) kojima se razrađuju postupci, definiraju nadležnosti i odgovornosti svih sudionika te uređuju kontrolni postupci, osobito u procesima vezanim za strateško planiranje, izradu i realizaciju financijskog plana, nabavu i ugovaranje, evidenciju poslovnih događaja i transakcija, upravljanje imovinom (materijalnom i nematerijalnom), naplatu vlastitih prihoda, povrat neopravdano utrošenih ili pogrešno isplaćenih proračunskih sredstava
- postupke i druge mjere koje se uspostavljaju radi ostvarenja ciljeva korisnika proračuna smanjenjem rizika na prihvatljivu razinu, što uključuje:
 - postupke odobrenja nakon provedbe preventivnih i detektivnih kontrola kako bi se osiguralo da se određene transakcije i poslovni događaji provode tek nakon provedenih kontrola (provjere zakonitosti i regularnosti predložene transakcije, raspoloživosti proračunskih sredstava, ekonomske isplativosti i drugo) i odobrenja od strane osoba kojima je to u djelokrugu ovlasti
 - evidentiranje i odobrenje iznimaka kako bi se osiguralo da se slučajevi prekoračenja ili odstupanja od utvrđenih postupaka uslijed izuzetnih okolnosti dokumentiranju, obrazlože i odobre na odgovarajućoj razini prije poduzimanja mjera
 - postupak prijenosa ovlasti i odgovornosti kako bi se osiguralo da su ovlasti i odgovornosti formalno utvrđene, jasno definirane i dodijeljene pojedincu
 - razdvajanje dužnosti u dijelu davanja ovlasti za pripremu, obradu, evidentiranje i plaćanje kako bi se osiguralo da nijedan pojedinac nije istovremeno odgovoran za pokretanje transakcije, odobrenje transakcije, evidentiranje transakcije, usklađivanja te pregledavanja izvješća, a u cilju da se smanji mogućnost da jedna osoba bude u situaciji učiniti i sakriti pogreške, nepravilnosti i prijevare u obavljanju svoje dužnosti
 - sustav dvostrukog potpisa
 - postupci koji osiguravaju zaštitu imovine i informacija od neovlaštenog otuđenja i fizičkih oštećenja
 - postupke koji uređuju način osiguranja naplate potraživanja, osiguranja dobro izvršenog posla ili drugih obveza iz ugovornog odnosa
 - postupci potpunog, točnog, pravilnog i ažurnog evidentiranja svih poslovnih transakcija
 - davanje uputa za rad i odgovarajuća izobrazba zaposlenika kako bi se osiguralo razumijevanje i postupanja u skladu s procedurama koje koristi korisnik proračuna, a u cilju smanjenja grešaka, nepravilnosti, rastrošnosti i prijevara

– postupke nadziranja rada zaposlenika kako bi se osiguralo da se rad odvija prema planu i u skladu s važećim procedurama

– postupke praćenja kontrolnih postupaka kako bi se osiguralo da se kontrole provode kako je planirano i da se mijenjaju u skladu s promjenama i uvjetima okruženja, da se evidentiraju utvrđeni nedostaci u unutarnjoj kontroli, odnosno uvjeti koji narušavaju sposobnost korisnika proračuna u realizaciji temeljnih funkcija korisnika proračuna i postavljenih ciljeva poslovanja, kao i ispravljanje nedostataka

– pravila dokumentiranja svih kontrola, financijskih odluka, iznimaka u odnosu na pravila, transakcija, evidentiranja i radnji vezanih uz aktivnosti korisnika proračuna

– odgovarajuće mehanizme nadzora, uključujući naknadnu kontrolu uzorkovanjem transakcija kako bi se osiguralo da se postupci uspostavljeni od čelnika korisnika proračuna provode efikasno.

Prethodno navedeni postupci i mjere uspostavljaju se u poslovnim procesima i transakcijama kao:

- prethodne kontrole usmjerene na osiguranje zakonitosti i pravilnosti financijskih i drugih odluka i to prije donošenja financijskih odluka odnosno prije odlučivanja o korištenju proračunskih sredstava i tijekom realizacije financijskih i drugih odluka, zaključno do faze plaćanja
- naknadne kontrole usmjerene na osiguranje zakonitog, svrhovitog i pravodobnog prikupljanja i korištenja proračunskih sredstava, ostvarivanja očekivanih rezultata te otkrivanja možebitnih pogrešaka, odstupanja i nepravilnosti.

IV. Informacije i komunikacije

Obuhvaćaju

- aktivnosti vezane za uspostavu i razvoj sustava informacija i komunikacija kroz koje se osiguravaju pravovremene, točne i potpune informacije za potrebe financijskog upravljanja te učinkovitu komunikaciju unutar organizacijske strukture
- načine razmjene informacija između različitih ustrojstvenih jedinica za potrebe planiranja i izvršavanja proračuna, provedbe programa, projekata, praćenje ostvarenih rezultata u odnosu na planove, razmjenu informacija o uočenim slabostima ili nepravilnostima
- načine komunikacije i razmjene informacija između korisnika proračuna razine razdjela i glava organizacijske klasifikacije te jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih proračunskih i izvanproračunskih korisnika
- aktivnosti vezane uz razvoj računovodstvenih sustava i drugih sustava evidencija i baza podataka s ciljem da se osiguraju pravovremene, točne i potpune informacije o troškovima, prihodima, imovini, obvezama, uključujući nastale i ugovorene obveze, pokazateljima uspješnosti, ciljevima, rizicima te druge financijske i nefinancijske informacije ovisno o potrebama i posebnostima korisnika proračuna

- aktivnosti vezane uz dokumentiranje ključnih poslovnih procesa, osobito procesa planiranja, programiranja, izrade i realizacije financijskog plana, procesa nabave i ugovaranja bilo kroz sastavljanje knjige/mape poslovnih procesa, izradu internih akata, informatizaciju ili druge oblike koje korisnik proračuna smatra prikladnim
- postupke arhiviranja dokumentacije
- postupke vezane uz izgradnju izvještajnog sustava uključujući definirane upravljačke razine kojima se izvješće podnosi, rokove, sadržaj i strukturu izvješća i druga pitanja koja se smatraju potrebnim urediti u svrhu osiguranja pravodobnog prenošenja financijskih i drugih informacija među različitim razinama u organizaciji
- aktivnosti vezane uz informiranje javnosti.

V. Praćenje i procjena sustava financijskog upravljanja i kontrola

Obuhvaća

- aktivnosti stalnog praćenja koje se odvijaju tijekom poslovanja, a uključuju uobičajene upravljačke i nadzorne aktivnosti te druge radnje koje zaposlenici poduzimaju pri obavljanju svojih dužnosti
- postupak samoprocjene koji se provodi najmanje jednom godišnje na temelju Upitnika za samoprocjenu sustava financijskog upravljanja i kontrola u skladu s Naputkom za izradu godišnjeg izvješća o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru
- postupak praćenja i procjene sustava financijskog upravljanja i kontrola za potrebe sastavljanja Izjave o fiskalnoj odgovornosti koji korisnik proračuna obavlja u skladu s Uredbom o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila
- aktivnosti unutarnje revizije koja provodi procjene sustava financijskog upravljanja i kontrola te daje preporuke za poboljšanje poslovanja.