|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  |  | | |
|  | | |  |
|  | |  | |
| **Smjernice**  **za mjerenje učinkovitosti**  **Državnog ureda za reviziju** | |
|  |  |
|  | |
|  | |

|  |  |
| --- | --- |
| REPUBLIKA HRVATSKA  DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU  KLASA: 026-02/22-01/8  URBROJ: 613-01-02-22-1  Zagreb, 15. prosinca 2022. |  |

S A D R Ž A J

Stranica

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

[Uvod 3](#_Toc119417320)

[Načela koja osiguravaju preduvjete za promjene u životu građana 3](#_Toc119417321)

[Kako mjeriti učinkovitost i učinke Državnog ureda za reviziju? 5](#_Toc119417322)

[Načela (elementi) i indikatori za ocjenu učinkovitosti 6](#_Toc119417323)

[Državnog ureda za reviziju 6](#_Toc119417324)

# Uvod

Praksa u svijetu je već odavno potvrdila koliko je važna uloga vrhovnih revizijskih institucija u upravljanju javnim sredstvima, kako na nacionalnim razinama tako i u širim razmjerima.

Vrhovne revizorske institucije (dalje u tekstu: VRI) imaju ključnu poziciju u procesu demokratske odgovornosti te građanima, zastupnicima u parlamentu i drugim dionicima trebaju pružiti objektivne i neovisne informacije o tome kako su subjekti revizijeupravljali odnosno koristili javna sredstva.

Revizija nije sama sebi svrha, nego je jedan od važnijih dijelova kontrolnog sustava u svakoj zemlji, čiji je cilj provjeriti i ocijeniti pojavljuju li se kod subjekata revizije odstupanja od usvojenih standarda poslovanja, posluju li subjekti revizije uskladu s propisima, djelotvorno, svrsishodno i ekonomičnote dati naloge i preporuke radi poduzimanja odgovarajućih aktivnosti za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti i osiguravanja preduvjeta kako se nepravilnosti i propusti ne bi ponavljali. Osim toga, VRI-jevi trebaju u interesu javnosti pokretati promjene u životu građana.

Stupanj u kojem su VRI-jevi sposobni utjecati na promjene u životu građana ovisi o svakom pojedinom VRI-ju odnosno kvaliteti njegova rada. Taj se utjecaj može ostvariti primjenom 12 načela raspoređenih u tri grupe:[[1]](#footnote-1)

1. *jačanje odgovornosti, transparentnosti i integriteta subjekata u javnom sektoru*
2. *stalno pokazivanje važnosti VRI za građane, parlament i druge dionike*
3. *stalna težnja da VRI bude uzorna organizacija koja će biti primjer drugima.*

Svrha ovih Smjernica je primjenom načela utvrđenih *INTOSAI-P – 12 – Vrijednosti i koristi od VRI-jeva – činjenje razlika u životu građana,* utvrditi preduvjete za praćenje učinkovitosti te postizanja izvrsnosti u radu Državnog ureda za reviziju (dalje u tekstu: Ured).

U Smjernicama su navedena načela (elementi), indikatori i nositelji odnosno zaposlenici koji tijekom godine imaju obvezu prikupljati podatke o indikatorima na temelju kojih se koncem godine treba dati ocjena učinkovitost Ureda. Rezultati ocjene učinkovitosti bit će predstavljeni u godišnjem izvješću o radu Ureda te objavljeni na mrežnim stranicama.

Podaci se popunjavaju tijekom godine putem Google alata za društvena istraživanja - putem upitnika (točke 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 i 12) i tablica ili izvještaja (točke 1, 3, 13, 14, 15, 16, 17, 18 i 19) koji se dostavljaju zamjenici glavnoga državnog revizora (dalje u tekstu: GDR), najkasnije do 15. veljače tekuće godine za prethodnu godinu.

# Načela koja osiguravaju preduvjete za promjene u životu građana

1. *Jačanje odgovornosti, transparentnosti i integriteta subjekata u javnom sektoru*

Načelo 1: očuvanje neovisnosti VRI-ja

Načelo 2: provođenje revizija kako bi se osigurala odgovornost subjekata revizije za upravljanje i korištenje javnih resursa

Načelo 3: omogućavanje onima koji su zaduženi za upravljanje subjektima u javnom sektoru da ispune svoje odgovornosti u provođenju naloga i preporuka i poduzimanje odgovarajućih korektivnih radnji

Načelo 4: izvještavanje o rezultatima revizije i time omogućavanje javnosti da vladu i subjekte javnogsektora pozove na odgovornost

1. *Predstavljanje stalne važnosti za građane, parlament i druge dionike*

Načelo 5: odaziv na promjenjiva okruženja i nove rizike

Načelo 6: učinkovita komunikacija s dionicima

Načelo 7: osiguranje da VRI bude vjerodostojan izvor neovisnog i objektivnog uvida te daje smjernice za podršku korisnim promjenama u javnom sektoru

1. *Stalna težnja da VRI bude uzorna organizacija koja će biti primjer drugima*

Načelo 8: osiguravanje odgovarajuće transparentnosti i odgovornosti VRI-ja

Načelo 9: osiguravanje dobrog upravljanja VRI-jem

Načelo 10: usklađenost s Etičkim kodeksom VRI-ja

Načelo 11: težnja za izvrsnošću i kvalitetom usluga

Načelo 12: izgradnja kapaciteta kroz promicanje učenja i razmjene znanja.

Međunarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucija INTOSAI potiče VRI-jeve da prepoznaju vrijednosti koje pružaju svojim aktivnostima i da s time upoznaju građane, parlament i druge dionike. Prepoznavanje potrebe da se bude demokratski odgovoran za učinkovitost i djelotvornost jedan je aspekt javne vrijednosti, koji se također bavi pravednom upotrebom autoriteta (Moore, 2013.).

Ured u svom radu primjenjuje Međunarodne standarde vrhovnih revizijskih institucija u cilju da rezultati njegova rada budu prepoznatljivi i učinkoviti te da utječu izravno ili neizravno na promjene u životu građana.

Zato je potrebno jasno odrediti vrijednosti i koristi koje proizlaze iz rada Ureda.

U skladu s navedenim, u ovom dokumentu definirana je uloga Ureda kroz određivanje vrijednosti i koristi za građane s posebnim osvrtom na dva cilja:

* prepoznavanje Ureda kao institucije koja pridonosi promjenama u životu građana i
* promicanje Ureda kao neovisne institucije.

# Kako mjeriti učinkovitost Državnog ureda za reviziju?

Glavni proizvod Ureda su izvješća o obavljenim revizijama te se učinkovitost Ureda mjeri prema sljedećim pokazateljima:

1. broj obavljenih revizija u odnosu na planirani broj
2. broj obuhvaćenih subjekata revizije u odnosu na broj planiranih subjekata
3. broj obavljenih revizija u odnosu na prethodnu godinu
4. broj obuhvaćenih subjekata revizije u odnosu na prethodnu godinu.

Na učinkovitost Ureda također utječe sposobnost državnih revizora da kod obavljanja revizije prepoznaju glavna područja rizika pojave nepravilnosti, mogućih pogrešaka ili prijevara odnosno korupcije.

Indikatori za ocjenu učinkovitosti polaze od naloga i preporuka koji se odnose na:

* ocjenu pravilnosti poslovanja subjekata revizije

(unaprjeđenje računovodstvenog sustava i financijskog izvještavanja, upravljanje imovinom, obavljanje djelatnosti, namjensko korištenje sredstava)

* ocjenu postupaka strateškog i godišnjeg planiranja
* ocjenu ostvarenja planiranih ciljeva
* unaprjeđenje učinkovitosti poslovanja subjekata revizije (ekonomično, djelotvorno i svrsishodno)
* unaprjeđenje normativnog okvira
* transparentnost i odgovornost
* povećanje prihoda (uvedeni prihodi koji nisu, a koji trebaju biti uvedeni (*primjerice:* komunalne naknade, članarine, članski doprinosi, turističke pristojbe), evidentirana i naplaćena potraživanja u skladu s propisima (*prihod od koncesije koji nije evidentiran u nadležnom ministarstvu ni u registru koncesija*)–samo financijski pokazatelji
* smanjenje rashoda (uštede; *rashodi dva puta evidentirani i plaćeni*, *evidentirani rashodi za koje se ne može potvrditi da je poslovni događaj stvarno nastao, nisu provedeni propisani postupci nabave – primjerice: nabavljen stroj po cijeni od 1.000,00 kn, a utvrdili smo tržišnu cijenu od 800,00 kn, namjensko korištenje sredstava*) – samo financijski pokazatelji
* povećanje vrijednosti imovine – samo financijski pokazatelji
* unaprjeđenje sustava internih kontrola
* zapošljavanje i izobrazba zaposlenika (posebno u vezi s korištenjem EU sredstava).

Indikatori mogu biti kvalitativni i kvantitativni.

U nastavku se navode načela (elementi), indikatori te nositelji ocjene učinkovitosti Državnog ureda za reviziju.

# Načela (elementi), indikatori te nositelji ocjene učinkovitosti Državnog ureda za reviziju

| **Redni broj** | **Načela (elementi)** | **Indikatori** | **Nositelji** |
| --- | --- | --- | --- |
|  | ***Jačanje odgovornosti, transparentnosti i integriteta subjekata u javnom sektoru*** | | |
| 1. | Očuvanje neovisnosti Ureda | Broj zahtjeva koji se odnose na utjecaj:   1. financijsku neovisnost  * financijski plan i izmjene financijskog plana (financijska sredstva kao ograničavajući faktor – nisu osigurana dostatna sredstva)  1. funkcionalnu neovisnost   – vezano za  zapošljavanje  – unaprjeđenje   1. operativnu neovisnost  * izbor subjekata revizije (broj zahtjeva pravnih i fizičkih osoba za obavljanje revizije) * pristup potrebnim informacijama i dokumentima za potrebe Ureda * dinamika izvještavanja (zahtjevi za izvještavanje izvan rokova propisanih Zakonom o DUR-u i godišnjim programom i planom rada Ureda) * praćenje provedbe naloga i preporuka (zahtjevi DORH-a)  1. metodologiju rada –sadržaj izvješća i vrijeme trajanja revizije | 1. pomoćnik GDR-a za normativno-pravne, kadrovske, financijsko- -računovodstvene i administrativne poslove 2. pomoćnik GDR-a za normativno-pravne, kadrovske, financijsko- -računovodstvene i administrativne poslove 3. pomoćnica GDR-a za odnose s javnošću i pomoćnik GDR-a za pravne poslove i odnose s drugim subjektima  * pomoćnik GDR-a za pravne kvalifikacije i suradnju s tijelima državne vlasti  1. pomoćnica GDR-a za odnose s javnošću, nadležni pomoćnici GDR-a za reviziju, pomoćnik GDR-a za metodologiju |
| 2. | Strateški plan i godišnji program i plan rada Ureda | * ciljevi i aktivnosti utvrđeni: * strateškim planom   godišnjim programom i planom rada | pomoćnici GDR-a |
| 3. | Unaprjeđenje pravilnosti poslovanja subjekata revizije | 1. broj subjekata obuhvaćenih revizijom, iznos prihoda i primitaka te rashoda i izdataka obuhvaćenih revizijom/ukupni broj subjekata revizije, ukupni prihodi i primici te rashodi i izdaci grupe subjekata revizije 2. broj subjekata koji su dobili:  * bezuvjetno * uvjetno * nepovoljno ili * suzdržano mišljenje  1. vrijednost nabave obuhvaćene revizijom/ukupna vrijednost nabave u toj godini 2. broj danih naloga i preporuka 3. broj provedenih naloga i preporuka iz prošlih revizija (u roku i nakon roka) 4. broj naloga i preporuka koje su u postupku provedbe 5. broj naloga i preporuka koje su djelomično provedene 6. broj naloga i preporuka koje nisu provedene 7. broj naloga i preporuka koje nisu primjenjive 8. broj i vrijednost projekata obuhvaćenih revizijom financiranih iz EU sredstava / ukupni broj projekata u tijeku i ukupna vrijednost projekata financiranih iz EU-a na razini Republike Hrvatske 9. broj naloga i preporuka za unaprjeđenje normativnog okvira 10. broj obavijesti DORH-u zbog nedostavljanja naloga i preporuka u propisanom roku 11. broj obavijesti zbog neprovođenja naloga i preporuka 12. broj obavijesti o utvrđenim nepravilnostima u revizijama političkih stranaka i nezavisnih zastupnika te nezavisnihvijećnika 13. broj pravnih kvalifikacija po utvrđenim nepravilnostima u obavljenim revizijama 14. broj predmeta u vezi sa zatraženom dokumentacijom od drugih tijela državne vlasti | * pomoćnici GDR-a za reviziju za točke a) do k) * pomoćnik GDR-a za pravne kvalifikacije i suradnju s tijelima državne vlasti za točke l) do p) |
| 4. | Unaprjeđenje učinkovitosti poslovanja subjekta revizije | broj subjekata obuhvaćenih revizijom  broj subjekata revizije kojima je dana ocjena:  učinkovito  djelomično učinkovito  učinkovito pri čemu su potrebna određena poboljšanja  neučinkovito  broj naloga i preporuka | * pomoćnici GDR-a |
| 5. | Unaprjeđenje normativnog okvira | * broj danih preporuka i mišljenja koje se odnose na izmjene i dopune zakonskih i odredaba drugih propisa (izvor: pojedinačna i objedinjena izvješća) * broj novih normativnih akata donesenih na temelju preporuka Ureda | * pomoćnici GDR-a |
| 6. | Unaprjeđenje, transparentnost i odgovornost | * broj objavljenih izvješća/u odnosu na plan/prethodnu godinu   – pojedinačnih izvješća o obavljenoj reviziji  – objedinjenih izvješća  – izvješća o provjeri provedbe naloga i preporuka   * broj rasprava na Odboru za financije i državni proračun ili drugim odborima/plan/prethodna godina * broj rasprava na plenarnoj sjednici Hrvatskoga sabora/plan, prethodna godina * objave na mrežnim stranicama Ureda/u odnosu na prethodnu godinu * objave u medijima/u odnosu na prethodnu godinu * objave na društvenim mrežama Ureda/u odnosu na prethodnu godinu * posjećenost mrežnih stranica (broj pregleda) i broj pratitelja na društvenim mrežama Ureda/u odnosu na prethodnu godinu * odgovori na upite/u odnosu na prethodnu godinu | * pomoćnica GDR-a za odnose s javnošću |
| 7. | Povećanje prihoda | * broj danih naloga i preporuka vezanih za povećanje prihoda * uvedeni prihodi koji nisu, a koji trebaju biti uvedeni (na primjer: komunalne naknade, članarine, članski doprinosi, turističke pristojbe…) * evidentirana i naplaćena potraživanja u skladu s propisima (na primjer: potraživanja za koncesije…) | * pomoćnici GDR-a za reviziju |
| 8. | Smanjenje rashoda | * broj danih naloga i preporuka vezanih za smanjenje troškova /rashoda poslovanja * iznos uštede (rashodi dva puta evidentirani i plaćeni, neopravdano korištenje intelektualnih usluga, nabava po cijeni većoj od tržišne, isplate donacija, pomoći, naknada koje nisu u skladu s propisima, nenamjensko korištenje financijskih sredstava) | * pomoćnici GDR-a za reviziju |
| 9. | Povećanje vrijednosti imovine | * broj naloga i preporuka vezanih za: * vrijednost imovine koja nije evidentirana u poslovnim knjigama (bilančno, izvanbilančno) ni iskazana u financijskim izvještajima * iznos ispravka vrijednosti dugotrajne imovine (koji nije bio utvrđen) | * pomoćnici GDR-a za reviziju |
| 10. | Unaprjeđenje sustava internih kontrola | * broj naloga i preporuka | * pomoćnici GDR-a za reviziju |
| 11. | Unaprjeđenje pravilnosti poslovanja | * broj naloga i preporuka vezanih za:   – računovodstveno poslovanje  - financijsko izvještavanje   * upravljanje imovinom (na primjer: poslovni prostori –zakup), održavanje, zemljište – zakup) * obavljanje djelatnosti * namjensko korištenje sredstava * godišnje i strateško planiranje | * pomoćnici GDR-a za reviziju |
|  | ***Predstavljanje rezultata rada Ureda građanima, parlamentu i drugim dionicima*** | | |
| 12. | Način i oblik predstavljanja rada Ureda | * putem medija: * broj intervjua * broj gostovanja u emisijama * broj priopćenja za medije * broj odgovora na upite predstavnika medija * broj konferencija za medije * broj izjava za medije * broj konferencija, savjetovanja, seminara i radionica na kojima se prezentirao rad Ureda * broj objavljenih radova u stručnim i znanstvenim časopisima ili knjigama * broj predavanja na kojima su predstavnici Ureda prezentirali rad Ureda | * pomoćnica GDR-a za odnose s javnošću * pomoćnici GDR-a * pomoćnici GDR-a |
| 13. | Unaprjeđenje, transparentnost i odgovornost Ureda | Objavljeni dokumenti na mrežnim stranicama Ureda (Da/Ne):   * Zakon o Državnom uredu za reviziju, Statut Ureda te drugi propisi koji uređuju poslovanje Ureda * Informacije o unutarnjem ustrojstvu s imenima čelnika i voditelja ustrojstvenih jedinica i podacima za kontakt * zaključci sa službenih sjednica * godišnje izvješće o radu * godišnji financijski izvještaji * strateški plan * godišnji program i plan rada * izvješća o obavljenoj reviziji * plan nabave, informacije o postupcima javne nabave, dokumentaciju potrebnu za nadmetanje te informacije o izvršavanju ugovora * financijski plan * plan zapošljavanja * obavijesti o raspisanim natječajima, dokumentaciji potrebnoj za sudjelovanje u natječajnom postupku te obavijest o ishodu natječajnog postupka * obavijest o načinu i uvjetima ostvarivanja prava na pristup informacijama i ponovnoj uporabi informacija s podacima o kontaktu službenika za informiranje * odgovori na najčešća pitanja kao i ostale informacije (vijesti, podaci o aktivnostima, priopćenja za javnost…)   Dostavljeni dokumenti Središnjem katalogu službenih dokumenata Republike Hrvatske, koji su objavljeni na mrežnim stranicama Ureda, u skladu s odredbom članka 10. a Zakona o pravu na pristup informacijama (Da/Ne) | * pomoćnica GDR-a za odnose s javnošću |
|  | ***Stalna težnja da Ured bude uzorna organizacija koja će biti primjer drugima*** | | |
| 14. | Osiguravanje dobrog upravljanja Uredom | * rezultati vanjske revizije – mišljenje * rezultati unutarnje revizije – mišljenje i broj preporuka * procjena rizika i mjere za otklanjanje odnosno ublažavanje rizika upravljanja – područja rizika i odgovarajuće mjere | * zamjenica GDR-a |
| 15. | Postupanje i ponašanje zaposlenika u skladu s Etičkim kodeksom i Etičkim okvirom Ureda | * broj pritužbi subjekata revizije na rad zaposlenika (odgovori subjekata revizije na anketni upitnik i iz drugih izvora) * broj pritužbi na zaposlenike od drugih zaposlenika Ureda * broj prijavljenih slučajeva sukob interesa | * povjerenici za etiku |
| 16. | Težnja za izvrsnošću – ocjena kvalitete rada Ureda | * rezultati samoprocjene – područja za unaprjeđenje * rezultati ocjene od drugih VRI-jeva – broj preporuka i područja za unaprjeđenje * rezultati ocjene subjekata revizije (prema područjima iz anketnog upitnika) * rezultati ocjene zastupnika – članova Odbora za financije i državni proračun (prema područjima iz anketnog upitnika) | * zamjenica GDR-a |
| 17. | Primjena međunarodnih revizijskih standarda | * izrađeni priručnici za pojedine vrste revizije * izrađene smjernice za reviziju pojedinih područja * donesene procedure rada * osigurana kontrola kvalitete revizijskog rada | * pomoćnica GDR-a za reviziju HNB-a, drugih financijskih institucija, planiranje, metodologiju i razvoj |
| 18. | Izgradnja kapaciteta kroz promicanje učenja i razmjenu znanja | * donesen godišnji program izobrazbe * ostvareni broj sati izobrazbe /planirani broj sati izobrazbe * razmjena znanja i iskustva između revizorskih timova – broj održanih radionica/broj planiranih radionice * broj revizora koji su položili ispit za stjecanje zvanja ovlaštenoga državnog revizora * ukupan broj ovlaštenih državnih revizora | * pomoćnica GDR-a za reviziju HNB-a, drugih financijskih institucija, planiranje, metodologiju i razvoj * predsjednik povjerenstva za polaganje ispita za stjecanje zvanja ovlaštenog državnog revizora * pomoćnik GDR-a za normativno-pravne, kadrovske, financijsko- -računovodstvene i administrativne poslove |
| 19. | Suradnja s drugim VRI-jevima, INTOSAI-em, EUROSAI-em te međunarodnim i nacionalnim stručnim institucijama | * suradnja u stručnim radnim grupama * broj radnih grupa/broj zaposlenika, državnih revizora * seminari, konferencije, webinari * broj sudionika/broj državnih revizora/drugih zaposlenika | * pomoćnica GDR-a za međunarodne odnose |

Mjerenje učinkovitosti pomoću prikazanog modela i navedenih indikatora pokazuje rezultate rada vrhovne revizijske institucije te se na temelju njih može dati jedna od sljedećih opisnih ocjena:

* vrhovna revizijska institucija je bila učinkovita – to znači da nije bilo utjecaja na neovisnost vrhovne revizijske institucije i državnih revizora, ispunjeni su svi planirani zadaci kako u odnosu na subjekte revizije tako i u odnosu na dobro upravljanje u vrhovnoj revizijskoj instituciji
* vrhovna revizijska institucija nije bila učinkovita u dijelu koji se odnosi na jedan ili više elemenata te su potrebna određena poboljšanja
* vrhovna revizijska institucija nije bila učinkovita u svom radu te su potrebna značajna unaprjeđenja rada vrhovne revizijske institucije u dijelu koji se odnosi na sve ili veći broj elemenata.

Ovisno o danoj ocjeni može se dati i odgovor je li vrhovna revizijska institucija pokrenula promjene u životu građana. Svaka preporuka koja je dana radi unaprjeđenja pravilnosti i učinkovitosti rada (ekonomičnosti, svrsishodnosti, djelotvornosti) te transparentnosti subjekata revizije znači i neizravan utjecaj na živote građana, a svaka preporuka koja se odnosi na kvalitetu i dostupnost određenih usluga, kao i opravdanost njezine cijene izravno pridonosi kvaliteti života građana.

GLAVNI DRŽAVNI REVIZOR

mr. Ivan Klešić, dipl. oec., v. r.

1. *INTOSAI-P – 12 – The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens, dostupno na:*

   <https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-12-the-value-and-benefits-of-supreme-audit-institutions-making-a-difference-to-the-lives-of-citizens/>, pristup: 25. 7. 2022. [↑](#footnote-ref-1)