

28. rujna 2006.

# **Izvješće o analitičkom pregledu**

## **Hrvatska**

### **Poglavlje 32 – Financijski nadzor**

#### **Datumi sastanaka tijekom analitičkog pregleda**

Eksplanatorni sastanak: 18. svibnja 2006.

Bilateralni sastanak: 29. lipnja 2006.

## I. SADRŽAJ POGLAVLJA

Ovo se poglavlje sastoji od četiriju glavnih političkih područja, odnosno unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru (PIFC), vanjske revizije (EA), zaštite financijskih interesa Europske unije i zaštite eura od krivotvorenja.

Što se tiče prvih dvaju područja, propisi Zajednice ne zahtijevaju transpoziciju u nacionalne zakone, već se analitički pregled odnosi na obvezu države kandidatkinje da prihvati standarde međunarodne kontrole i unutarnje revizije, kao i najbolju praksu EU-a. U tu bi svrhu država kandidatkinja trebala raspraviti s Komisijom te donijeti strateški dokument o sustavu unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru (PIFC) koji sadrži kratkoročni i dugoročni plan aktivnosti, s realnim rokovima.

**PIFC** predstavlja sveobuhvatni koncept za podršku državi kandidatkinji u unaprjeđenju svojeg sustava unutarnjih kontrola. PIFC i vanjska revizija (EA) u osnovi se odnose na cjelokupni državni proračun, a posebno na prihode i rashode središnje države, uključujući inozemna sredstva. Međutim, detaljnija pravila za upravljanje i kontrolu sredstava EU-a obrađuju se u okviru drugih pregovaračkih poglavlja.

Koncept PIFC-a temelji se na trima načelima: 1) odgovornost vodstva koja se ostvaruje zdravim sustavima financijskog upravljanja i kontrole (FMC), 2) decentralizirana i funkcionalno neovisna unutarnja revizija (IA) te 3) centralizirano usklađivanje sustava financijskog upravljanja i sustava unutarnje revizije.

Što se tiče **vanjske revizije**, od države kandidatkinje očekuje se da primjenjuje norme koje je definirala Međunarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucija – INTOSAI, a posebno njezinu deklaraciju iz Lime, u kojoj se predviđaju vrhovne revizijske institucije koje su funkcionalno, institucionalno i financijski neovisne.

Drugo relevantno političko područje u okviru ovog poglavlja odnosi se na **zaštitu financijskih interesa EU-a**. Prvo, to obuhvaća operativnu suradnju država članica, koje moraju biti sposobne učinkovito surađivati s Europskom komisijom i prijavljivati sve slučajeve u kojima se sumnja na nepravilnosti i na prijevare. One moraju osigurati zaštitu sredstava EU-a na razini koja (barem) odgovara razini zaštite nacionalnih sredstava. Države članice također su obvezne pomagati i surađivati u izravnim kontrolama koje provode službe EZ-a. Iako se određeni dio ove pravne stečevine primjenjuje izravno na države članice, te stoga nije potrebno uključivanje u nacionalne zakone, potrebno je uspostaviti učinkovitu suradnju i koordinaciju struktura i kapaciteta države kandidatkinje. Kako bi se olakšala potrebna suradnja od strane buduće države članice, vrlo se korisnim smatra uspostavljanje nacionalne koordinacijske službe za suradnju u borbi protiv prijevara – AFCOS – kao jedinstvene institucije za kontakt s Europskim uredom za borbu protiv prijevara (OLAF).

Nadalje, ovaj dio poglavlja isto tako uključuje Konvenciju o zaštiti financijskih interesa EU-a (Konvencija PIF) te njezina tri protokola, uključujući usklađivanje kaznenog zakonodavstva i jačanje suradnje.

Na kraju, ovaj dio poglavlja obuhvaća nekaznene aspekte **zaštite eura od krivotvorenja** (aspekti iz prvog stupa) kao što je zabrana medalja ili žetona sličnih kovanicama eura, obveza financijskih institucija da povlače krivotvorene novčanice i kovanice iz optjecaja te učinkovita tijela i procedure za zaštitu od krivotvorenja.

## II. USKLADENOST DRŽAVE I SPOSOBNOST PROVEDBE

U ovom dijelu ukratko se prikazuju informacije koje je dala Hrvatska, kao i rasprava sa sastanka u okviru analitičkog pregleda. Hrvatska je iskazala da može prihvatiti relevantne standarde i pravnu stečevinu koja se odnosi na unutarnji financijski nadzor.

### II.a. Unutarnja financijska kontrola u javnom sektoru (PIFC) i vanjska revizija

Vlada Republike Hrvatske odobrila je prvu Strategiju PIFC-a u rujnu 2004., u kojoj su navedene glavne smjernice razvoja PIFC-a. S obzirom na razvoj cjelokupnog sustava PIFC-a i prethodno iskustvo, Hrvatska je odlučila razraditi i unaprijediti postojeću strategiju. Stoga je Vlada Republike Hrvatske u lipnju 2005. odobrila novu Strategiju razvoja PIFC-a. Strategija je usmjerena na osiguravanje usklađivanja s međunarodnim standardima za unutarnju kontrolu i unutarnju reviziju te s najboljom praksom EU-a, osiguravanje učinkovitog, ekonomičnog i djelotvornog prikupljanja i korištenja javnih resursa u skladu s politikama i ciljevima Vlade, kao i na osiguravanje odgovornosti i fiskalne transparentnosti. Strategija je sveobuhvatna i pokriva sve javne proračune i sredstva, uključujući i sredstva od EU-a. U njoj se posebice objašnjava PIFC i raspravlja o odgovornosti i financijskom upravljanju i kontroli (FMC), funkcionalnoj neovisnosti unutarnje revizije (IA) te o ulozi središnjih harmonizacijskih jedinica (CHU), te se opisuje postojeći institucionalni i zakonski okvir. U Strategiji se također zaključuje da postoji potreba za daljnjim razvojem PIFC-a, posebno u području FMC-a i IA-a. Navodi se i plan aktivnosti, uključujući vremenski okvir za usklađivanje postojećeg sustava unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru sa zahtjevima iz Poglavlja 32.

Kao što je predviđeno u planu aktivnosti iz strategije PIFC-a, Hrvatska izrađuje okvirni zakon o PIFC-u, u kojem se definiraju zahtjevi za očekivani sustav PIFC-a, usavršavanje osoba uključenih u financijsko upravljanje i kontrolu, kao i u funkcionalno neovisnu unutarnju reviziju, zahtjevi za izvješćivanjem Vlade o PIFC-u, kao i mjere koje je potrebno poduzeti u slučajevima nepravilnosti i prijevare. Osim toga, Ministarstvo financija već je donijelo provedbene propise kao što su Etički kodeks, Povelja, Pravilnik i Priručnik za unutarnju reviziju. Unutarnja revizija je formalno uspostavljena u 12 od 13 ministarstava. Nadalje, prihvaćen je program stručnog usavršavanja i polaganje ispita za stjecanje zvanja ovlaštenog unutarnjeg revizora u javnom sektoru. Usavršavanje i stjecanje stručnog ovlaštenja unutarnjih revizora provode se kontinuirano unutar funkcionalne odgovornosti središnjih harmonizacijskih jedinica. Te je aspekte još potrebno pomno pratiti. U području FMC-a Hrvatska previđa izradu provedbenih propisa, kao što je pravilnik, metodologija upravljanja rizikom, kao i priručnik za FMC i program usavršavanja za upravu i ostale osobe uključene u FMC.

Hrvatska se obvezala da će uzeti u obzir primjedbe Opće uprave za proračun Europske komisije prije dovršavanja primarnog i sekundarnog zakonodavstva za PIFC, u skladu s Memorandumom o razumijevanju iz 2004. o administrativnoj suradnji između Ministarstva financija i Opće uprave za proračun. U tu svrhu svi dokumenti koji se odnose na politiku PIFC-a, zakoni ili nacrti zakona ili propisa, slat će se Općoj upravi za proračun radi komentara, osiguravajući dovoljno vremena za pažljivu analizu.

Što se tiče **vanjske revizije**, Državni ured za reviziju (SAO), koji je član INTOSAI-ja, donio je Strateški plan razvoja za 2003. – 2007. početkom 2003. godine. Strateški plan razvoja

temelji se na zaključcima iz samoocjenjivanja provedenog 2000./2001. i preporukama iz izvješća SIGMA-e iz 2002./2003., nakon neovisne vanjske ocjene. Strateški plan razvoja sadrži elemente za usklađivanje i približavanje radne metodologije koju koristi Državni ured za reviziju općeprihvaćenim standardima i najboljim europskim standardima. On regulira aspekte kao što je zakonski okvir, metodologija revizije, ciklus revizije, procesi podrške, kadrovska struktura i vanjski odnosi, te uzima u obzir deklaraciju iz Lime, revizijske standarde INTOSAI-ja te Europske provedbene smjernice za revizijske standarde INTOSAI-ja, kao i Deklaraciju iz Praga.

Zakon o državnoj reviziji donijela je hrvatska Vlada u srpnju 2003., a njegove posljednje izmjene i dopune su iz 2004., u skladu sa zaključcima iz samoocjenjivanja i preporukama iz izvješća SIGMA-e. Zakon o državnoj reviziji propisuje funkcionalnu i operativnu neovisnost Državnog ureda za reviziju, no za to ne postoji zakonska osnova u Ustavu. Financijska neovisnost Državnog ureda za reviziju ojačana je novim zakonom koji utječe na plaće ovlaštenih državnih revizora. Međutim, Hrvatska planira poboljšati financijsku neovisnost Državnog ureda za reviziju s obzirom na činjenicu da je njegov proračun uključen u državni proračun koji sastavlja Ministarstvo financija. Poduzimanje daljnjih koraka za postizanje potpune financijske neovisnosti dio je strategije Državnog ureda za reviziju.

Zakonom o državnoj reviziji propisuje se da Državni ured za reviziju provodi financijsku reviziju i reviziju poslovanja te ga se obvezuje da o svojim revizijama izvješćuje Sabor. Revizijski standardi INTOSAI-ja prevedeni su na hrvatski jezik i objavljeni u Narodnim novinama. Nadalje, Državni ured za reviziju također je preveo Europske smjernice za standarde INTOSAI-ja. Osim toga, sastavio je Kodeks profesionalne etike državnih revizora. Izrađen je nacrt priručnika za financijsku reviziju i za reviziju poslovanja te se provodi stručno usavršavanje. Pilot financijske revizije i pilot revizije poslovanja sada se također provode.

## **II.b. Zaštita financijskih interesa EU-a i zaštita eura**

Članak 280. Ugovora o osnivanju EU-a zahtijeva od država članica da štite **financijske interese Zajednice** na isti način kao što štite nacionalne financijske interese. Hrvatska još mora formalno uskladiti svoje zakonodavstvo s tim zahtjevom. Isto se odnosi i na neposredno priopćavanje nepravilnosti i prijevare u Zajedničkoj poljoprivrednoj politici, Strukturnim fondovima i Kohezijskom fondu.

Što se tiče suradnje u izravnoj kontroli koju provode istražitelji iz EU-a, Hrvatska je izjavila da namjerava u potpunosti podržati takve aktivnosti. Međutim, još ne postoje formalni propisi koji osiguravaju tretiranje inspektora iz Europske zajednice kao da su nacionalni, kao i informacija i dokaza koje oni prikupe. Isto se odnosi i na obvezu čuvanja dokaza, aktivne suradnje i sudjelovanja u inspekcijskim misijama EZ-a te podržavanje takvih misija, ako se one zatraže, s obzirom na gospodarske subjekte.

Hrvatski kazneni zakon već kažnjava glavna kaznena djela prijevare, korupcije i pranja novca. Odgovornost voditeljstva poduzeća, kao i pravnih osoba, za kaznena djela, uključujući i ona protiv financijskih interesa EU-a, jednako je utvrđena. U ovom trenutku ne postoje planovi za daljnje usklađivanje.

Unutar sustava decentralizirane provedbe pretpristupnih fondova EU-a Hrvatska podliježe odredbama koje zahtijevaju od nacionalnog dužnosnika za ovjeravanje da redovito prijavljuje

kada se pojavi sumnja na nepravilnosti i prijevaru. Postoji anonimni sustav dojavljivanja da se događa kazneno djelo, koji štiti one službenike koji prijave nezakonitosti u administraciji. Hrvatska je izjavila da planira uspostaviti središnji ured za obradu i koordiniranje slučajeva u kojima se sumnja na nepravilnosti i prijevaru, koji bi bio mjesto za kontakt s Komisijinim Uredom za borbu protiv prijevara.

Što se tiče **zaštite eura od krivotvorenja**, hrvatski zakon propisuje definiciju takvih djela koja se odnose na novčanice i kovanice. Hrvatska narodna banka zadužena je za tehničku analizu i za središnje prikupljanje i obradu informacija o krivotvorenim novčanicama i kovanicama kune. Tehničku analizu krivotvorenih novčanica eura provodi specijalizirani centar unutar Ministarstva unutarnjih poslova. Uprava kriminalističke policije unutar Ministarstva unutarnjih poslova centralizira sve informacije koje se odnose na krivotvorenje i izvještava Europol i Interpol. HNB planira propisati do kraja 2006. obvezu povlačenja iz optjecaja novčanica za koje se sumnja da su krivotvorene, za sve financijske institucije, kao i postupanje u takvim slučajevima. Suradnja s državama članicama, Komisijom te s Europskom središnjom bankom odvija se u smislu razmjene informacija (putem Interpola, Europola i programa Europske komisije "Pericles"). Hrvatska je svjesna da bi zakonima trebalo biti propisano prijavljivanje ili prijenos krivotvorina u Europsku središnju banku.

Što se tiče krivotvorina i prodaje medalja i žetona sličnih kovanicama eura, Hrvatska planira donijeti relevantne zakone do kraja 2006. godine.

### **III. OCJENA STUPNJA USKLAĐENOSTI I SPOSOBNOSTI PROVEDBE**

Što se tiče relevantnih međunarodnih standarda i pravne stečevine iz ovog poglavlja, Hrvatska je postigla zadovoljavajuću razinu usklađenosti. Prihvaćen je sveobuhvatni strateški dokument, a izrađuju se primarni zakoni. Hrvatska je svjesna potrebe za daljnjim razvojem i provedbom, što je moguće srednjoročno i ostvariti.

#### **III.a. Unutarnja financijska kontrola u javnom sektoru (PIFC) i vanjska revizija**

Strategija razvoja sustava PIFC-a, kao i Strateški plan razvoja za Državni ured za reviziju, sveobuhvatni su i usmjereni na unapređivanje sustava PIFC-a i vanjske revizije kako bi se zadovoljili zahtjevi EU-a. Ti su dokumenti dinamičnog karaktera te će ih možda biti potrebno ažurirati na temelju iskustva, imajući na umu, isto tako, da će rokovi za provedbu aktivnosti možda biti produljeni. Od Hrvatske se stoga traži da Europskoj komisiji redovito dostavlja ažurirane verzije planova aktivnosti koje je potrebno poduzeti, rezultate, vlasnike i očekivano vrijeme dovršenja.

Izrada i donošenje okvirnog zakona za PIFC važni su da bi se dobila jasna i snažna osnova za ažuriranje sustava unutarnje kontrole. Kada novi zakon bude donesen, bit će potrebno izmijeniti provedbene propise za unutarnju reviziju Ministarstva financija koji su već doneseni kako bi se uskladili s novim zakonom. Kapacitet središnjih harmonizacijskih jedinica za unutarnju reviziju i financijsko upravljanje i kontrolu bit će potrebno održavati na razini potrebnoj za izvršavanje njihovih obveza na primjeren i pravodoban način. Potrebno je nastaviti usavršavanje i stjecanje stručnog ovlaštenja unutarnjih revizora. Posebnu pažnju potrebno je posvetiti izradi provedbenih propisa za financijsko upravljanje i kontrolu te povezanom usavršavanju uprave i zaposlenika.

Hrvatska je dobila akreditaciju za decentralizirani sustav provedbe programa pomoći Zajednice u veljači 2006. godine. Provedba sustava pažljivo će se pratiti.

U području **vanjske revizije** Komisija pozdravlja obvezivanje Hrvatske da će osigurati zakonsku osnovu u Ustavu za Državni ured za reviziju kako bi se ojačao položaj i neovisnost Državnog ureda za reviziju. Hrvatska također treba ojačati financijsku neovisnost Državnog ureda za reviziju uvođenjem odredbe u svoje zakonodavstvo da Ured može prijedlog svojega proračuna dostavljati na odobrenje i odlučivanje izravno Saboru. Potrebno je donijeti priručnike za reviziju, uzimajući u obzir relevantne standarde, te je potrebno nastaviti s usavršavanjem zaposlenika.

### **III.b. Zaštita financijskih interesa EU-a i zaštita eura**

Hrvatska još mora donijeti potrebne odluke kako bi odredila i uspostavila instrumente koji osiguravaju koordinaciju i suradnju s Europskim uredom za borbu protiv prijevара (OLAF) u svrhu borbe protiv prijevара u području zaštite financijskih interesa EU-a. Održana je konstruktivna rasprava s OLAF-om o uspostavi nacionalne službe za suradnju u borbi protiv prijevара – AFCOS, te se Hrvatska obvezala da će u kratkom roku donijeti takvu odluku.

U svrhu usklađivanja sa zahtjevima **Konvencije o zaštiti financijskih interesa EU-a** (Konvencija PIF) i njezinim protokolima, hrvatskim Kaznenim zakonom utvrđuju se određena kaznena djela. Međutim, Hrvatska još mora poduzeti daljnje napore kako bi uskladila svoje odredbe s Konvencijom i s protokolima:

- Potrebno je dovršiti kaznenopravnu zaštitu od protupravnog prisvajanja sredstava.
- Potrebno je ocijeniti postojeće odredbe o prijevarama i korupciji da bi se utvrdilo jesu li potrebne daljnje izmjene i dopune nacionalnog Zakona s obzirom na hrvatsku sudsku praksu.
- Ovlasti koje su dane hrvatskim sudovima potrebno je također detaljno uskladiti sa zahtjevima Konvencije PIF i njezinim protokolima.

S obzirom na **zaštitu eura od krivotvorenja** Hrvatska treba odrediti nacionalne centre za analizu kovanica i novčanica, gdje će se dostavljati na identifikaciju sve novčanice i kovanice za koje se sumnja da su krivotvorene. Čini se da postoji primjerena razina policijskih kapaciteta.

Hrvatska bi trebala propisati posebne kazne za kreditne institucije koje ne povuku iz optjecaja krivotvorine te ih ne predaju mjerodavnim nacionalnim tijelima. Nadalje, trebalo bi propisati kazne za medalje i žetone koji su slični euru.