



**МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА И
ПРИВРЕДЕ**

**СЕКТОР
ЗА ИНТЕРНУ КОНТРОЛУ И ИНТЕРНУ РЕВИЗИЈУ**

**К О Н С О Л И Д О В А Н И
ГОДИШЊИ ИЗВЕШТАЈ ЗА 2012. ГОДИНУ
О СТАЊУ ИНТЕРНЕ ФИНАНСИЈСКЕ
КОНТРОЛЕ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ У
РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

Београд, мај 2013..

САДРЖАЈ

УВОД	3
1. РЕЗИМЕ	4
2. СИСТЕМ ИНТЕРНИХ ФИНАНСИЈСКИХ КОНТРОЛА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ	7
3. ИНТЕРНА РЕВИЗИЈА	27
4. ЦЕНТРАЛНА ЈЕДИНИЦА ЗА ХАРМОНИЗАЦИЈУ	31

УВОД

Сврха и циљ

Консолидовани годишњи извештај о стању Интерне финансијске контроле у јавном сектору (у даљем тексту: ИФКЈ) у Републици Србији, сачињен је на основу годишњих извештаја корисника јавних средстава. Сврха извештаја је да се обзнане информације о активностима корисника јавних средстава на увођењу и јачању система за финансијско управљање и контролу и успостављању, кадровској попуњености и активностима интерне ревизије. Имајући у виду да систем ИФКЈ представља подршку управљачкој одговорности руководиоца, циљ извештаја је да се уоче добре стране и недостаци и изнесу препоруке за побољшање система.

Правни основ

Овај извештај је заснован на Закону о буџетском систему који предвиђа обавезу корисника јавних средстава да успоставе систем финансијског управљања и контроле као сет правила и процедура и њихову примену и да уведу функцију интерне ревизије. Подзаконским актима ближе је прописан начин увођења, одржавања и развоја система финансијског управљања и контроле и интерне ревизије и то Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање функционисање извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору (у даљем тексту: Правилник ФУК) и Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упуштвима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору (у даљем тексту: Правилник ИР). Наведеним законом и подзаконским актима прописана је обавеза руководиоца корисника јавних средстава да о стању финансијског управљања и контроле и интерне ревизије у организацији за коју су одговорни, једанпут годишње известе министра финансија преко Централне јединице за хармонизацију.

Снажну подршку увођењу и јачању система ИФКЈ пружила је Влада Републике Србије доношењем, у августу 2009. године, Стратегије развоја интерних финансијских контрола у јавном сектору у Републици Србији (даље у тексту: Стратегија). Стратегија садржи план активности развоја ИФКЈ.

Начин састављања консолидованог годишњег извештаја

Закон о буџетском систему, члан 81. став 5. и Правилник ФУК члан 13. као и члан 82. став 8. Закона и Правилник ИР члан 32. прописује обавезу руководиоца корисника јавних средстава да на прописани начин извештава министра финансија о адекватности и функционисању успостављеног система финансијског управљања и контроле и интерне ревизије.

На основу наведених прописа, Централна јединица за хармонизацију (у даљем тексту: ЦЈХ) је сачинила обрасце упитника за састављање годишњих извештаја корисника јавних средстава о финансијском управљању и контроли и интерној ревизији. Обрасци упитника сачињени су на основу модела упитника који се користе у земљама Европске уније за ове потребе

Консолидовани годишњи извештај за период од 01.01.2012. до 31.12.2012. године сачинио је Сектор за интерну контролу и интерну ревизију у Министарству финансија и привреде који обавља послове Централне јединице за хармонизацију, на основу достављених годишњих извештаја корисника јавних средстава.

РЕЗИМЕ

Интерна финансијска контрола у јавном сектору је свеобухватни систем који успоставља Влада кроз организације јавног сектора са циљем да су управљање и контрола јавних средстава, укључујући и стране фондове, у складу са прописима, буџетом, и принципима доброг финансијског управљања односно ефикасности, ефективности, економичности и отворености. Овај систем обухвата све мере за управљање и контролу јавних прихода и примања, расхода и издатака, имовине и обавеза, а заснива се на управљачкој одговорности руководиоца. Управљачка одговорност је обавеза руководиоца свих нивоа код корисника јавних средстава да све послове обављају законито, поштујући принципе економичности, ефективности, ефикасности и јавности, као и да за своје одлуке, поступке и резултате одговарају ономе који их је именовао или им пренео одговорност

Законом о буџетском систему прописано је да Интерна финансијска контрола у јавном сектору обухвата:

- финансијско управљање и контролу код корисника јавних средстава,
- интерну ревизију код корисника јавних средстава,
- хармонизацију и координацију финансијског управљања и контроле и интерне ревизије коју обавља Министарство финансија - Централна јединица за хармонизацију.

Финансијско управљање и контрола је систем политика, процедура и активности које успоставља, одржава и редовно ажурира руководиоца организације, а којим се управљајући ризицима обезбеђује уверавање у разумној мери да ће се циљеви организације остварити на законит, правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин.

Интерна ревизија је активност која пружа независно објективно уверавање и консултантска активност, са сврхом да допринесе унапређењу пословања организације. Помаже организацији да оствари своје циљеве, тако што систематично и дисциплиновано процењује и вреднује управљање ризицима, контроле и управљање организацијом.

Централна јединица за хармонизацију представља централну организацију у Републици Србији одговорну за припрему и промовисање методологија за финансијско управљање и контролу и интерну ревизију, у складу са међународно прихваћеним стандардима и најбољом праксом. ЦЈХ иницира, координира и прати спровођење нових прописа, везаних за одговорност управљачких структура (системи финансијског управљања и контрола) и интерне ревизије, организује обуку руководиоца и запослених на пословима финансијског управљања и контроле и интерних ревизора и врши сертификацију интерних ревизора. Руководилац ЦЈХ извештава директно министра финансија и привреде о развоју и напретку у области Интерне финансијске контроле у јавном сектору.

Најзначајније слабости уочене из достављених извештаја везане за развој ИФКЈ су:

1. Финансијско управљање и контроле:

- већина корисника јавних средстава који су доставили извештаје, није одредила руководиоца задуженог за финансијско управљање и контролу, није основала радну групу која ће се бавити увођењем и развојем система за финансијско управљање и контролу и није донела планове за спровођење и развој система за финансијско управљање и контролу;
- за поједине пословне процесе још увек није прописан начин њиховог обављања;

- корисници јавних средстава постепено прихватају методологије управљања ризицима иако су постојећи системи контрола успостављени превасходно ради обезбеђења законитости пословања;
- постојећи систем контрола обезбеђује законитост, али нису у довољној мери усмерени на овладавање ризицима који могу утицати на остварење осталих општих циљева;
- недовољан број руководилаца на највишем нивоу је похађао обуку за ФУК.

Ради отклањања уочених слабости дају се следеће препоруке:

- корисници јавних средстава који то нису урадили могу, да од постојећих руководилаца одреде задуженог за финансијско управљање и контролу или оснују радну групу која ће се бавити увођењем и развојем система за финансијско управљање и контролу и донесу планове спровођења и развоја система за финансијско управљање и контролу;
- корисници јавних средстава треба да припреме и усвоје интерна акта и процедуре везане за ФУК;
- спровести радионице за израду мапа пословних процеса и регистра ризика са највишим руководиоцима у циљу прихватања методологије управљања ризицима;
- обезбедити присуство руководилаца на највишем нивоу обукама за ФУК које спроводи ЦЈХ.

2. Интерна ревизија:

- сви директни корисници буџетских средстава на републичком нивоу нису успоставили функцију интерне ревизије;
- при систематизацији броја интерних ревизора корисници јавних средстава нису вршили процену потребног броја извршилаца у односу на ризике, сложеност пословања и обим средстава којима управљају;
- постојећа систематизована радна места за интерне ревизоре нису у потпуности попуњена због недостатка високообразованог кадра, ниских зарада, неадекватности систематизованих звања у односу на обим и сложеност посла, конкуренције приватног сектора;
- недовољно практично искуство интерних ревизора;
- ангажовање интерних ревизора на пословима који нису у оквиру послова интерне ревизије.

Ради отклањања уочених слабости дају се следеће препоруке:

- корисници јавних средстава који нису успоставили функцију интерне ревизије, треба да се обрате ЦЈХ за помоћ у изради интерних аката за оснивање и почетак рада интерне ревизије, (повеља, систематизација са описом посла, правилник ИР, приручник ИР, стратешки и годишњи план, упутство за процену ризика итд.) чије је моделе израдила ЦЈХ;
- корисници јавних средстава који су успоставили сопствену интерну ревизију треба да ускладе систематизацију и број извршилаца, на основу спроведене процене потребног броја извршилаца, у односу на ризике, сложеност пословања и обим средстава којима корисник јавних средстава управља;
- ускладити зараде и систем награђивања интерних ревизора са висином зарада и системом награђивања ревизора у Државној ревизорској институцији како је предвиђено у Стратегији Владе Републике Србије из августа 2009. године;
- обезбедити потребна финансијска средства и друге ресурсе која ће омогућити континуирану обуку интерним ревизорима;

- прекинути са праксом ангажовања интерних ревизора на пословима који нису у оквиру послова интерне ревизије.

3. Централна јединица за хармонизацију

- десет запослених службеника није довољно да благовремено и свеобухватно обавља послове из надлежности ЦЈХ;
- неадекватан систем зарада, награђивања и звања у односу на обим и сложеност посла, иако за то постоји законски основ да се реши на одговарајући начин, има за последицу одлазак кадрова и проузрокује проблем регрутовања, запошљавања и задржавања одговарајућег кадра;
- недовољан степен разумевања и прихватања система за финансијско управљање и контролу и интерне ревизије од стране руководиоца, који им представља средство за ефикасно управљање и контролу;
- недостатак финансијских средстава и других ресурса који омогућавају ЦЈХ повезивање са осталим учесницима у ИФКЈ коришћењем програма за обраду података, организовањем редовних састанака, радионица, ради разматрања питања од значаја за ИФКЈ.

Ради отклањања уочених слабости дају се следеће препоруке:

- покренути процес запошљавања одговарајућег кадра;
- ускладити зараде и систем награђивања запослених у ЦЈХ са висином зарада и системом награђивања ревизора у Државној ревизорској институцији како је предвиђено у Стратегији Владе Републике Србије из августа 2009. године;
- обезбедити потребна финансијска средства и друге ресурсе који ће омогућити ЦЈХ да спроводи обуку у функцији подизања степена разумевања и прихватања овог система од стране руководиоца, односно одговорности руководиоца за успостављање и унапређење система финансијског управљања и контроле и интерне ревизије као средства за ефикасно управљање и контролу;
- обезбедити потребна финансијска средства и друге ресурсе који ће омогућити ЦЈХ повезивање са осталим учесницима у ИФКЈ прибављањем програма за обраду података, организовањем редовних састанака, радионица, ради разматрања питања од значаја за ИФКЈ.

СИСТЕМ ИНТЕРНИХ ФИНАНСИЈСКИХ КОНТРОЛА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ

Финансијско управљање и контрола је систем политика, процедура и активности које успоставља, одржава и редовно ажурира руководилац организације, а којим се управљајући ризицима обезбеђује уверавање у разумној мери да ће се циљеви организације остварити на законит, правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин.

Корисници јавних средстава успостављају финансијско управљање и контролу, која се спроводи политикама, процедурама и активностима са задатком да се обезбеди разумно уверавање да ће своје циљеве остварити кроз:

- пословање у складу са прописима, интерним актима и уговорима;
- реалност и интегритет финансијских и пословних извештаја;
- економично, ефикасно и ефективно коришћење средстава;
- заштиту средстава и података (информација).

Финансијско управљање и контрола обухвата следеће елементе:

- контролно окружење;
- управљање ризицима;
- контролне активности;
- информисање и комуникације;
- праћење и процену система.

Финансијско управљање и контрола организује се као систем политика, процедура и одговорности свих лица у организацији.

За успостављање, одржавање и редовно ажурирање система финансијског управљања и контроле, одговоран је руководилац корисника јавних средстава.

Законом о буџету Републике Србије за 2012. годину („Службени гласник РС”, број 101/11 и 93/12) предвиђени су укупни расходи и издаци за набавку нефинансијске имовине у износу од 1.033.170.244.018.- динара.

У складу са годишњим ФУК извештајима, 2012. године 39(80) корисника јавних средстава, који обухватају око 90% потрошње¹, су успоставила интерне контроле пословних процеса укључујући и оне који покривају најважније ризике. Успостављене интерне контроле имају за циљ да обезбеде висок ниво поштовања процедура.

Од 181 корисника јавних средстава са Републичког нивоа, њих 84 нису директни буџетски корисници, већ јавна предузећа, фондови и агенције. Од 84 јавних предузећа, фондова и агенција, који су обвезници увођења ФУК, годишњи извештај ФУК за 2012. годину поднело је њих 46, који располажу средствима у износу од 1.087.649.160.579.- динара.

Централна јединица за хармонизацију је на веб-сајту Министарства финансија објавила обрасце Годишњег извештаја ФУК за 2012. годину и Годишњег извештаја ИР за 2012. годину, тако да су сви обвезници подношења годишњих извештаја за 2012. годину могли бесплатно да их преузму и попуне.

У складу са њиховом законском обавезом, од укупно 175 локалних самоуправа, њих 22, који располажу јавним средствима у износу од 48.817.921.297.- динара, доставили су Годишње извештаје ФУК за 2012. годину.

¹ Буџет за 2012. годину 1.033.170.000.000 РСД, а расходи 930.844.000.000 РСД; 41 КЈС нису директни корисници средства из буџета

У складу са њиховом законском обавезом, од укупно 9.000 индиректних буџетских корисника, њих 91, који располажу јавним средствима у износу од 39.754.584.891.- динара, доставили су Годишње извештаје ФУК за 2012. годину. Структура ових извештаја је следећа:

- из области обавезног социјалног осигурања - Центри за социјални рад, њих 18, од укупно 172, који располажу јавним средствима у износу од 988.456.713.- динара;
- из области здравства – апотеке, болнице и здравствени центри, њих 46, од укупно 340, који располажу јавним средствима у износу од 36.722.318.871.- динара;
- из области просвете – факултети, средње и основне школе, њих 27, од укупно 1.793, који располажу јавним средствима у износу од 2.043.809.307.- динара.

Правни оквир за финансијско управљање и контроле

Законима и подзаконским прописима, успостављене су организационе структуре, описи послова и критеријуми за праћење радних учинака и оцењивање запослених, начин делегирања радних задатака и линије извештавања.

Наводимо кључне прописе:

- Закон о буџетском систему;
- Закон о државним службеницима;
- Закон о јавним набавкама;
- Уредба о буџетском рачуноводству;
- Правилник о заједничким основама, критеријумима и задацима за рад финансијске службе директног корисника буџетских средстава;
- Правилник о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем;
- Правилник о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја корисника буџетских средстава и корисника средстава организација обавезног социјалног осигурања;
- Правилник о начину коришћења средстава са подрачуна односно других рачуна консолидованог рачуна трезора Републике и о начину извештавања о инвестирању средстава корисника буџета и организација обавезног социјалног осигурања;
- Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање система финансијског управљања и контроле у јавном сектору;
- Одлука о изменама пословника Владе, са циљевима и извештајем о резултатима.

Постојећи правни оквир Републике Србије обезбеђује већину међународних стандарда интерне контроле, према следећем прегледу:

I Мисија и вредности	
<p>1. Мисија: Разлог постојања организације је јасно дефинисан у ажурираној и прецизној изјави о мисији, направљеној на основу становишта корисника услуга дотичне организације.</p>	<p>Стратешки документи у Србији су груписани по секторима не по институцијама. Стратешка документа усвојена за период од 2010-2020 груписана су по следећим категоријама:</p> <p>а) економија и финансије</p> <p>б) инфраструктура (ИТ и комуникационе технологије, енергетика и транспорт)</p> <p>ц) пољопривреда, шумарство и транспорт</p> <p>д) запошљавање, социјална политика и здравље</p> <p>е) образовање и наука, омладина и спорт</p> <p>ф) државна управа, правосуђе, људска права</p> <p>г) одбрана и спољни послови</p> <p>Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у РС, из 2009, представља дугорочан план за увођење сложеног и ефективног система интерне финансијске контроле у јавном сектору, која би требало да обезбеди разумевање руководства за трошење јавних средстава.</p>
<p>2. Етичке и организационе вредности: Руководство и запослени имају одговарајуће етичке и организационе вредности којих се придржавају у раду и доношењу одлука.</p>	<p>Закон о државним службеницима (Сл. гл. РС, бр. 79/05, 81/05, 116/08 и 104/09).</p> <p>Дужност обавештавања о сумњи постојања корупције</p> <p style="text-align: center;">Члан 23а</p> <p>Државни службеник или намештеник дужан је да писмено обавести непосредно претпостављеног или руководиоца ако у вези са обављањем послова радног места дође до сазнања да је извршена радња корупције од стране функционера, државног службеника или намештеника у државном органу у којем ради.</p> <p style="text-align: center;">Кодекс понашања државних службеника,</p> <p style="text-align: center;">Члан 7.</p> <p>Спречавање сукоба интереса.</p> <p>У вршењу својих послова државни службеник не сме да дозволи да његов приватни интерес дође у сукоб с јавним интересом.</p> <p>Он је дужан да води рачуна о стварном или могућем сукобу интереса и предузме мере предвиђене законом ради избегавања сукоба интереса.</p>

II Кадрови

3. Алокација и запошљавање кадрова је базирано на циљевима и приоритетима КЈС-а. Руководство унапређује и планира мобилност кадрова тако да направи добар баланс између континуитета и обнављања.

Закон о државним службеницима (Сл. гл. РС, бр. 79/05, 81/05, 116/08 и 104/09) прописује да је број потребних државних службеника, као и услови запослења и за позиције у државном органу утврђени актом о унутрашњој организацији и систематизацији радних места.

Да би се попунило упражњено радно место није довољно да само буде прописано унутрашњим актом. Битно је да попуњавање радног места буде у складу са планом кадровске службе. Кадровска служба доноси план у коме се одређује број радних места за државни орган за сваку буџетску годину, у зависности од средстава којима располажу у буџету РС.

Критеријум за попуњавање извршилачких радних места прописан је Правилником о стручној оспособљености, знањима и вештинама у изборном поступку, начину провере знања и критеријума за одабир позиција, одобреним од Високог службеничког Савета.

Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе ("Сл. Гл. РС", бр. 81/2007 и 69/2008) прописује начин припреме и доношења правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у органима.

Унутрашње уређење и систематизација радних места морају:

- 1) да се заснивају на делокругу органа и радним процесима у њему;
- 2) да буду прилагођени целини послова органа;
- 3) да обезбеде делотворан и складан рад органа и делотворан надзор над радом унутар органа;
- 4) да обезбеде брзо и делотворно остваривање права и правних интереса странака;
- 5) да омогуће груписање истоврсних или сродних и међусобно повезаних послова у одговарајуће унутрашње јединице у органу;
- 6) да обезбеде јавност рада органа.

<p>4. Оцењивање кадрова и развој: Успешност кадрова се оцењује према индивидуалним годишњим циљевима који су у складу са генералним циљевима КЈС. Предузимају се одговарајуће мере како би се развиле вештине неопходне за остваривање ових циљева.</p>	<p>Закон о државним службеницима и Уредба о оцењивању државних службеника одређује начин запошљавања и распоређивања државних службеника.</p> <p>Постојеће процедуре су у складу са стандардима ЕУ: Позитивна страна развоја у државним установама је та што су започеле постављање организа-ционих и секторских циљева са којима појединачни циљеви могу бити у вези.</p> <p>Закон о државним службеницима у чл. 96. прописује да: Државни службеник има право и дужност да се стручно усавршава према потребама државног органа. Средства за стручно усавршавање обезбеђују се у буџету Републике Србије. Стручно усавршавање је засновано на програмима који одређују начин и врсту стручног усавршавања.</p>
<p>III Планирање и процеси управљања ризиком</p>	
<p>5. Циљеви и индикатори успешности: Циљеви КЈС-а су јасно дефинисани и ажурирају се по потреби. Они су формулисани тако да је могуће пратити њихова достигнућа. Кључни индикатори успешности су установљени да помогну руководству да оцени и извештава о напретку везано за циљеве.</p>	<p>Пет министарстава су већ припремила свој буџет према програмској структури. Формирање циљева као и показатељи учинка, уведени су у пет министарстава, као пилот програм у оквиру пројекта „Ефикасније спровођење реформи, Владин оперативни план – ГОП пројекат (2005-2009)“. Сврха пројекта је да се направи механизам за ефикаснију имплементацију стратегије и прог-рамских циљева Владе РС, као и унапређење и побољшање рада државне управе.</p> <p>Закон о буџетском систему (Сл. гл. РС бр. 54/09) чл. 81 обавезује буџетске кориснике да успоставе систем финансијске контроле и управљања.</p> <p>Закон о државној управи (Сл. Гл. РС, бр. 79/05, 101/07, 95/10) захтева да сва министарства и посебне организације припреме годишњи план рада који ће бити употребљен у годишњем плану рада Владе РС.</p> <p>Пословник Владе (Сл. гл. РС 69/10, 20/2011 и 37/2011) Годишњи план рада Владе</p> <p style="text-align: center;">Члан 76.</p> <p>Влада усваја годишњи план рада, којим одређује своје циљеве и послове, као и циљеве и послове органа државне управе и очекиване резултате.</p> <p>Годишњи план рада Владе заснива се на годишњим плановима рада органа државне управе, израђених у складу са методологијом средњорочног планирања, које они достављају Генералном секретаријату преко Информационог система за планирање и извештавање.</p> <p>Генерални секретар доноси инструкције којима се утврђује методологија, поступак и структура за сачињавање годишњег плана рада Владе.</p>

	<p style="text-align: center;">Годишњи извештај о раду Владе</p> <p style="text-align: center;">Члан 78.</p> <p>Влада усваја годишњи извештај о свом раду, који подноси Народној скупштини.</p> <p>У годишњем извештају о раду Влада оцењује реализацију годишњег плана рада и друге послове које је обавила ван плана рада.</p> <p>Годишњи извештај о раду Владе заснива се на годишњим извештајима о раду органа државне управе, које они достављају Генералном секретаријату.</p> <p>Генерални секретар доноси инструкције којима се утврђује методологија, поступак и структура за сачињавање годишњег извештаја о раду Владе.</p>
<p>6. Процес управљања ризиком: Процес управљања ризиком који је у складу са применљивим одредбама и директивама се интегрише у годишње планирање активности.</p>	<p>Закон о буџетском систему („Службени гласник РС”, број 54/09, 73/10, 10/10, 101/11 и 93/12) чл. 81. обавезује буџетске кориснике да уведу ФУК систем.</p> <p>Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Службени гласник РС”, број 99/2011) прописује:</p> <p style="text-align: center;">Члан 6.</p> <p>Управљање ризицима обухвата идентификовање, процену и контролу над потенцијалним догађајима и ситуацијама које могу имати супротан ефекат на остварење циљева корисника јавних средстава, са задатком да пружи разумно уверавање да ће ти циљеви бити остварени.</p> <p>Ради вршења ових активности, руководиоца корисника јавних средстава усваја стратегију управљања ризиком, која се ажурира сваке три године, као и у случају када се контролно окружење значајније измени.</p> <p>Контроле које служе за свођење ризика на прихватљив ниво морају бити анализирани и ажурирани најмање једном годишње.</p> <p style="text-align: center;">Члан 11.</p> <p>Члан 11. прописује да је руководиоца корисника јавних средстава одговоран за идентификацију, процену и управљање ризицима који прете остварењу циљева корисника јавних средстава, увођењем одговарајућих контрола у складу са међународним стандардима интерне контроле; као и успостављање одговарајуће организационе структуре за ефективно остваривање циљева и управљање ризицима.</p>

IV Операције и контролне активности

7. Операциона структура:
Операциона структура КЈС-а подржава ефикасно доношење одлука од стране одговарајуће делегације власти. Ризицима везаним за осетљиве функције се управља контролама за ублажавање ризика и крајњом мобилношћу кадрова. Адекватна ИТ структура управљања је постављена.

Контролне радње и контролне активности у државној управи су регулисани Законом о државној управи („Службени гласник РС”, број 79/05, 101/07 и 95/10). Органи државне управе су министарства и органи управе у саставу министарства и друге посебне организације. Цео систем је описан у Закону о министарствима („Службени гласник РС”, број 72/12). Извештај о раду садржи приказ извршавања закона, других општих аката и закључака Владе, предузете мере и њихово дејство и друге податке.

Инструкцијом се усмерава организација послова и начин рада запослених у органу државне управе и имаоцу јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе.

Народна скупштина је усвојила смернице за израду и усвајање пројеката информациона система државних органа („Службени гласник РС”, број 49/89), 1990 је усвојена је Уредба о безбедности и заштити информациона система државних органа („Службени гласник РС”, број 41/90) која дефинише мере заштите информациона система државних органа заснованих на компјутерској апликацији као и на њиховој примени. У 2004. Србија је усвојила Закон о електронском потпису („Службени гласник РС”, број 135/2004). Закон регулише употребу електронског потписа у правним пословима и другим пословима као и у одговарајућим правима, обавезама и одговорностима. Водећи закони у области електронских закона Владе су усвојени 2009 и 2010: Закон о електронском документу („Службени гласник РС”, број 51/2009), Закон о електронској трговини („Службени гласник РС”, број 41/2009), Закон о електронским комуникацијама („Службени гласник РС”, број 44/2010).

<p>8. Процеси и процедуре: Процеси и процедуре КЈС-а које се користе за примену и контролу активности су ефикасне и ефективне, адекватно документоване и у складу са важећим прописима. Оне укључују аранжмане којима се осигурава подела дужности као и праћење и давање претходне сагласности како би контролисале промене и одступања од политике и процедура.</p>	<p>Закон о буџетском систему („Службени гласник РС”, 54/09) чл. 81. обавезује буџетске кориснике да уведу ФУК систем.</p> <p>Обавеза свих директних и индиректних буџетских корисника је да успоставе документоване пословне процедуре који свој основ имају у Уредби о буџетском рачуноводству („Службени гласник РС”, 125/03 и 12/06).</p> <p>Сви буџетски корисници би требало да обезбеде релевантне доказе и евиденције, хронолошки, као и неке изворе записа који обезбеђују документоване доказе о низу активности који могу у сваком тренутку да утичу на специфичност рада, процедура или догађаја који произилазе из финансијских трансакција.</p> <p>Закон о буџетском систему је увео консолидовани рачун у Трезору, интегрисан рачун Владе, локалне самоуправе и организација за обавезно социјално осигурање.</p> <p>Систем консолидованог рачуна трезора је обједињени рачун динарских и девизних средстава консолидованих рачуна трезора Републике Србије и трезора локалне власти, преко којег се врше плаћања између корисника буџетских средстава, средстава организација за обавезно социјално осигурање и других корисника јавних средстава који су укључени у консолидовани рачун трезора, с једне стране и субјеката који нису обухваћени системом консолидованог рачуна трезора, с друге стране, обрачунавају међубанкарска плаћања и води код Народне банке Србије.</p> <p>Трезор врши ех анте контролу пре уласка у систем. Обавезна фаза је да се uvede контрола расхода у оквиру апропријација, месечних квота и обавеза.</p> <p>Код директних (ДБК) и индиректних (ИБК) буџетских корисника, постоје различити начини успостављања интерних финансијских контрола. У суштини код сваког од њих је присутна нека од превентивних контрола. Већина буџетских корисника (углавном они који имају мање запослених као и они који имају једноставнију организациону структуру) користе плаћање преко трезора као и процедуре које се односе на трансфер буџета као „деперсолизована” контрола. Сваки акт који се односи на плаћање мора бити потписан. Постоје посебни обрасци за плаћање који су праћени налозима за плаћање и који постају део рачуноводствене документације. Неки буџетски корисници су увели интерне контроле као превентиву, тако да не може да изврше плаћање без потписа интерног контролора.</p>
--	--

<p>9. Надзор од стране руководства: Руководство врши надзор како би се осигурала ефикасна и ефикасна примена активности у складу са одговарајућим регулативама.</p>	<p>Закон о буџетском систему („Службени гласник РС”, 54/09) чл. 81. обавезује буџетске кориснике да уведу ФУК систем.</p> <p>Концепт унутрашњег надзора је предвиђен у Закону о државној управи.</p> <p>Унутрашњи надзор јесте надзор који органи државне управе врше над другим органима државне управе и имаоцима јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе.</p> <p>Унутрашњи надзор састоји се од надзора над радом, од инспекцијског надзора преко управне инспекције и од других облика надзора уређених посебним законом.</p> <p>Надзор над радом састоји се од надзора над законитошћу рада и надзора над сврсисходношћу рада органа државне управе и ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе.</p> <p>Надзором над законитошћу рада испитује се спровођење закона и других општих аката, а надзором над сврсисходношћу рада делотворност и економичност рада и сврховитост организације послова.</p>
<p>10. Континуитет посла: Адекватне мере су постављене како би се осигурао континуитет рада у случају прекида нормалног пословања. План континуираног пословања постоји да би се осигурало да Влада може да настави рад до крајње могуће мере, без обзира шта је узрок прекида пословања</p>	<p>Закон о јавним предузећима („Службени гласник РС”, 119/12) уређује делатност од општег интереса у Србији. Овај закон регулише поступак обезбеђења континуитета пословања у ситуацијама као што су штрајкови, еколошке катастрофе, несреће, итд.</p> <p>У јавном предузећу и другим облицима организовања који обављају делатност од општег интереса право на штрајк запослени остварују у складу са законом којим се уређују услови за организовање штрајка, колективним уговором и другим актом.</p> <p>У случају да се у јавном предузећу или у његовом зависном друштву капитала, не обезбеде услови за остваривање минимума процеса рада, министарство надлежно за област у оквиру које је та делатност, односно надлежни извршни орган аутономне покрајине, односно надлежни извршни орган јединице локалне самоуправе, предузима неопходне мере, ако оцени да могу наступити штетне последице за живот и здравље људи или њихову безбедност и безбедност имовине или друге штетне неотклоњиве последице, и то:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) увођење радне обавезе; 2) радно ангажовање запослених из других техничко-технолошких система или запошљавање и радно ангажовање нових лица; 3) покретање поступка за утврђивање одговорности директора и председника и чланова надзорног одбора јавног предузећа. <p>Сходна је примена и на друштво капитала чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, као и на његово зависно друштво, који обављају делатност од општег интереса.</p>

11. Управљање документацијом:

Одговарајући процеси и процедуре постоје како би се осигурало да је управљање документацијом Корисника јавних средстава сигурно, ефикасно (нарочито у погледу проналажења одговарајуће информације) и у складу са одговарајућом законском регулативом.

Пословање у државној управи регулисано је Уредбом о канцеларијском пословању органа државне управе („Службени гласник РС”, 80/92) и Уредбом о електронском канцеларијском пословању органа државне управе („Службени гласник РС”, 40/10). Сви предмети и акти у канцеларијском пословању обавезно се класификују по материји која је по децималном систему сврстана у десет главних група са по десет подгрупа.

Евиденција о актима води се по правилу у оквиру предмета.

Ако је то неопходно због специфичности одређених врста аката и предмета, о актима и предметима изузетно се могу водити евиденције и у оквиру:

1) пописа аката - када су у питању акти и предмети исте врсте које орган државне управе прима и по којима се води исти поступак или се ради о масовнијем пријему предмета исте врсте;

2) досијеа када је решавање одређених питања олакшано здруживањем више предмета у досије.

Акти и предмети који су прописом одређени као државна војна и службена тајна евидентирају се у посебне евиденције.

Систем управљања документима је такав да је покривено кретање документације у потпуности у сваком сегменту рада од пријема, завођења, слања у рад до архивирања.

V Информисање и финансијско извештавање

12. Информисање и комуникација: Интерна комуникација омогућава руководству и запосленима да испуне своје обавезе и одговорности ефикасно и успешно, укључујући и област интерне контроле. Где је то могуће, корисник јавних средстава (КЈС) има екстерну стратегију комуникације како би обезбедило да је екстерна комуникација ефикасна, кохерентна и у складу са кључним политичким порукама Владе. ИТ системи које КЈС користи или којима управља (у случају кад је КЈС власник система) су адекватно заштићени од претњи њиховом интегритету и поверљивости.

Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Службени гласник РС”, 99/2011

Члан 8

Информисање и комуникација обухватају:

- 1) идентификовање, прикупљање и дистрибуцију, у одговарајућем облику и временском оквиру, поузданих и истинитих информација које омогућавају запосленима да преузму одговорности;
- 2) ефективно комуницирање, хоризонтално и вертикално, на свим хијерархијским нивоима корисника јавних средстава;
- 3) изградњу одговарајућег информационог система који омогућава да сви запослени имају јасне и прецизне директиве и инструкције о њиховој улози и одговорностима у вези са финансијским управљањем и контролом;
- 4) коришћење документације и система тока документације који обухвата правила бележења, израде, померања, употребе и архивирања документације;
- 5) документовање свих пословних процеса и трансакција ради израде одговарајућих ревизорских трагова за надгледање (надзор);
- 6) успостављање ефективног, благовременог и поузданог система извештавања, укључујући нивое и рокове за извештавање, врсте извештаја који се подносе руководству и начин извештавања у случају откривања грешака, неправилности, погрешне употребе средстава и информација, превара или недозвољених радњи

Члан 11

Руководилац корисника јавних средстава одговоран је и за:

- 14) извештавање о стању система за финансијско управљање и контролу.

Члан 13

Руководилац корисника јавних средстава извештава министра финансија о адекватности и функционисању успостављеног система финансијског управљања и контроле до 31. марта текуће године за претходну годину подношењем одговора на упитник који припрема Централна јединица за хармонизацију.

<p>13.Рачуноводство и финансијско извештавање: Адекватне процедуре и контроле су постављене како би се обезбедило да рачуноводствени подаци и релевантне информације коришћене за припрему годишњих и финансијских извештаја су тачне комплетне и благовремене</p>	<p>Министарство финансија и привреде је донело Уредбу о буџетском рачуноводству која се примењује на буџетске кориснике.</p> <p>Влада је донела Уредбу која се односи на главну књигу Трезора и којом се регулише начин вођења консолидованог система Трезора.</p> <p>Министар финансија је такође донео неколико подзаконских аката који се односе на буџетско рачуноводство и који садрже начине финансијског извештавања за све ДБК, ИБК, организације обавезног социјалног осигурања, републичке фондове као и за локалну самоуправу.</p> <p>Министар финансија и привреде може донети посебна упутства која се односе на финансијско извештавање за одређене органе државне управе. Министар такође може прописати начин припреме, израде и подношење завршних рачуна ДБК и ИБК, организације обавезног социјалног осигурања, републичке фондове као и за локалну самоуправу.</p>
--	--

VI Процена (евалуација) и ревизија.

<p>14. Евалуација активности: Евалуација програма за развој, доношење закона као и остале активности које не укључују портошњу новца се раде да би се оценили резултати, утицаји и потребе које те активности имају за циљ да постигну и задовоље.</p>	<p>Пословник Владе („Службени гласник РС”, 69/10, 20/11 и 37/11) Годишњи извештај о раду Владе Члан 78.</p> <p>Влада усваја годишњи извештај о свом раду, који подноси Народној скупштини.</p> <p>У годишњем извештају о раду Влада оцењује реализацију годишњег плана рада и друге послове које је обавила ван плана рада.</p> <p>Годишњи извештај о раду Владе заснива се на годишњим извештајима о раду органа државне управе, које они достављају Генералном секретаријату.</p> <p>Генерални секретар доноси инструкције којима се утврђује методологија, поступак и структура за сачињавање годишњег извештаја о раду Владе.</p>
<p>15.Оцена система интерне контроле: Руководство бар једном годишње оцењује ефективност кључног система интерне контроле, укључујући и процесе урађене од стране извршних органа</p>	<p>Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Службени гласник РС”, 99/2011) Члан 13</p> <p>Руководилац корисника јавних средстава извештава министра финансија о адекватности и функционисању успостављеног система финансијског управљања и контроле до 31. марта текуће године за претходну годину подношењем одговора на упитник који припрема Централна јединица за хармонизацију.</p>
<p>16.Могућности интерне ревизије: Могућности интерне ревизије (ИАС): независно, објективно уверавање и консултантске услуге дизајниране да додају вредност и унапреде оперативност КЈС-а.</p>	<p>Закон о буџетском систему („Службени гласник РС”, 54/09) чл. 82. обавезује КЈС да успоставе интерну ревизију.</p> <p>Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору („Службени гласник РС”, 99/2011) успоставља правила пословања у интерној ревизији.</p>

Поједини корисници јавних средстава, који су доставили попуњене годишње извештаје ФУК, навели су називе својих интерних аката којима су прописали обављање одређених послова из своје надлежности.

Активности потребне за успостављање финансијског управљања и контроле

Концепт управљачке одговорности подразумева да руководиоци корисника јавних средстава сnose одговорност за фискалне, управљачке и програмске надлежности које су им пренете. У организацији за коју су надлежни, одговорни су за планирање, програмирање, израду буџета/финансијског плана, извршење буџета/финансијског плана, рачуноводство, контроле, извештавање, архивирање и надзор, односно одговорни су за утврђивање и реализацију постављених циљева.

Руководиоци организација су такође одговорни за успостављање и исправно функционисање система за финансијско управљање и контролу у организацији којом руководе. Ови системи помоћи ће руководиоцима корисника јавних средстава у обављању својих задатака, односно организацији да оствари своје циљеве послујући на исправан, економичан, ефикасан и ефективан начин.

Успостављање, спровођење и развој система ФУК састоји се од организационог успостављања, спровођења и развоја. План спровођења и развоја система ФУК доноси корисник јавних средстава.

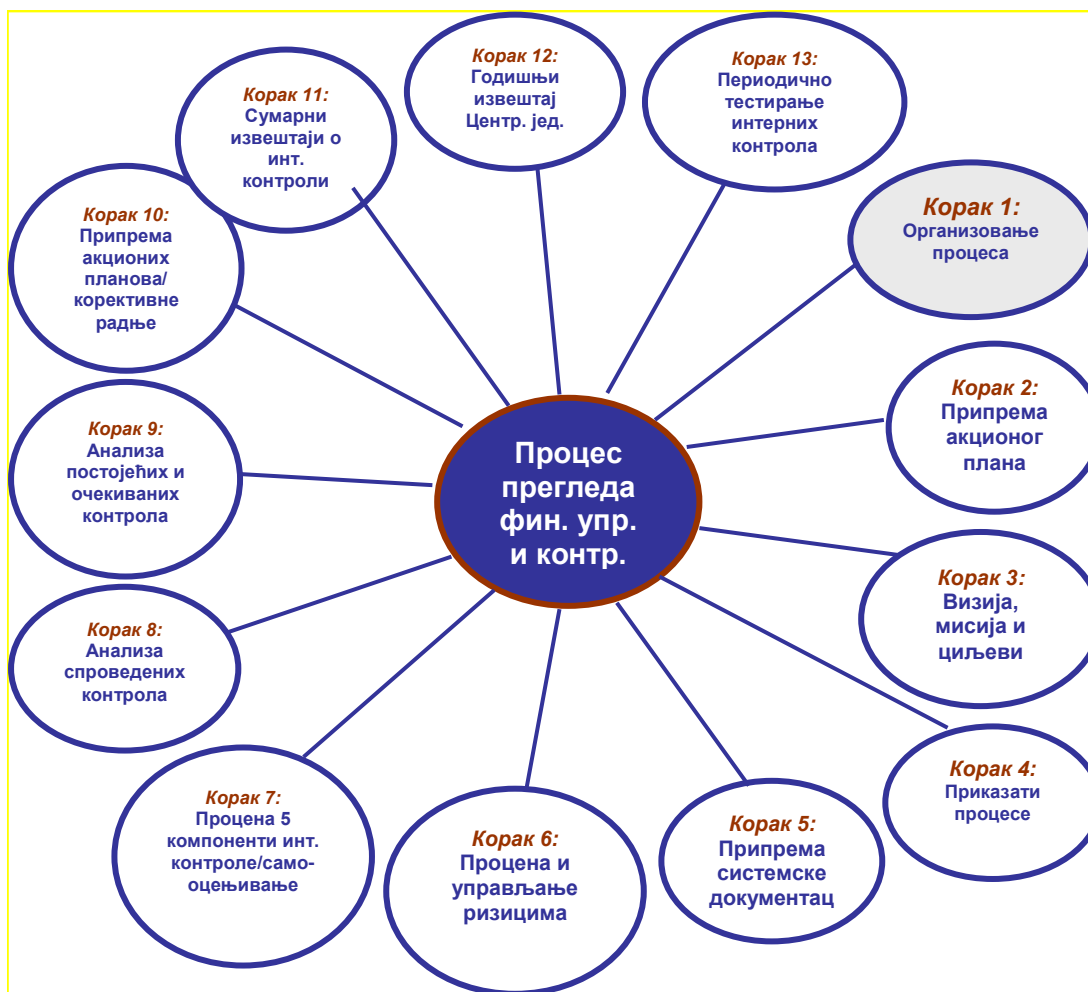
Организационо успостављање обухвата следеће активности:

- именоване руководиоца задуженог за финансијско управљање и контролу
- оснивање радне групе која ће се бавити увођењем и развојем система за финансијско управљање и контролу.

План спровођења и развоја система за финансијско управљање и контролу обухвата следеће:

- одредити мисију, визију и кључне циљеве корисника јавних средстава;
- пописати главне процесе (подпроцесе) и описати активности у њима;
- сачинити мапу пословних процеса код корисника јавних средстава;
- израдити дијаграм тока и ревизорске трагове;
- утврдити ризике на нивоу пословних процеса, проценити ризике и рангирати их, одлучити о одговору на ризике, односно успостављању контрола (управљање ризицима);
- проценити елементе интерне контроле;
- саставити преглед успостављених контрола, узимајући у обзир најзначајније ризике;
- пописати најзначајније процесе који нису прописани у писаном облику;
- анализирати постојеће и потребне контроле, па одлучити о потребним претходним и накнадним контролама;
- донети план успостављања потребних и уклањања непотребних контрола;
- пратити остварење плана;
- саставити годишњи извештај о успостављању система за финансијско управљање и контролу.

Шематски приказ успостављања, спровођења и развоја система за финансијско управљање и контролу може се дати на следећи начин:



Шематски приказ успостављања, спровођења и развоја система за финансијско управљање и контролу дат је и на сајту Министарства финансија и привреде (<http://mfp.gov.rs/pages/issue.php?id=8285>)

Организационо успостављање

Организационо успостављање система за финансијско управљање и контролу зависи од величине, броја запослених и других специфичности. За успостављање овог система неопходно је именовати руководиоца задуженог за финансијско управљање и контролу и основати радну групу, која ће се бавити увођењем и развојем система за финансијско управљање и контролу.

Оснивање радне групе, која ће се бавити увођењем и развојем система за финансијско управљање и контролу, је неопходно да би се ускладиле поједине активности везане за увођење система за финансијско управљање и контролу, односно ускладило увођење система у свим организационим јединицама, усагласила мишљења и ставови везани за опис пословних процеса, утврђивање и управљање ризицима, као и успостављање контрола. Радна група је одговорна руководиоцу за подршку у увођењу и развоју система финансијског управљања и контроле. Чланове радне групе треба да чине стручњаци са знањем и искуством у кључним подручјима рада корисника јавних средстава, односно лица која познају пословање и пословне процесе.

Годишње извештаје о систему ФУК код корисника јавних средстава сачињен је на основу упитника који је сачинила и доставила Централна јединица за хармонизацију на адресу 183 корисника јавних средстава са Републичког нивоа описаних у Закону о буџету за 2012. годину. Аналитичком обрадом општег дела примљених 115 годишњих

извештаја о финансијском управљању и контроли за 2012. годину, утврђено је да је 47 организација организационо успоставило систем финансијског управљања и контрола (у даљем тексту: ФУК) именовањем руководиоца задуженог за ФУК или оснивањем радне групе за увођење ФУК. Од ових 47 организација, њих 26 је именovalo руководиоца задуженог за ФУК и основало радну групу за увођење ФУК. Од 64 директних корисника буџета, њих 25 су успоставили ФУК именовањем руководиоца задуженог за ФУК, њих 17 су образовали радну групу, док је њих 12 истовремено именovalo и руководиоца задуженог за ФУК и основало радну групу за увођење ФУК.

У погледу успостављања система за финансијско управљање и контроле коришћењем Приручника за финансијско управљање и контролу, који је урађен у оквиру пројекта "ПИФЦ и ИР - фаза 2. – Министарство финансија", аналитичком обрадом општег дела примљених 115 годишњих извештаја о финансијском управљању и контроли за 2012. годину, утврђено је да је 57 организација са централног нивоа, односно 33 директних корисника буџета, започело поступак документовања пословних процеса (израде ревизорског трага) у складу са међународним стандардима интерне контроле. Овај податак указује на закључак да су чак и организације, које нису формално именовале руководиоца задуженог за ФУК или основале радну групу за увођење ФУК, суштински достигле висок степен развоја система за финансијско управљање и контролу.

Обука лица укључених у финансијско управљање и контроле

Централна јединица за хармонизацију у континуитету организује обуке за руководиоце и запослене задужене за финансијско управљање и контролу. Сврха обуке је упознавање полазника са системом ФУК и активностима које је потребно спровести, како би се систем успоставио и развио. Задатак је рад на побољшању финансијског управљања и одлучивања, ради остваривања циљева корисника јавних средстава и обављања послова на законит, правилан, етичан, економичан, ефикасан и ефективан начин.

Програм основне обуке за финансијско управљање и контролу састоји се од четири области и то:

- Увод у интерну финансијску контролу у јавном сектору,
- Интегрисани оквир интерне контроле COSO модел;
- Систем управљања ризицима;
- Управљачки контролни систем.

Током 2012. године, обуком је обухваћено 124 полазника из 73 корисника јавних средстава.

Централна јединица за хармонизацију је одржала радионицу за запослене из 150 КЈС на централном нивоу са циљем да помогне руководиоцима при давању одговора на питања из упитника. Радионица је окупила све руководиоце буџета, координаторе и лица задужена за успостављање, одржавање и унапређење система ФУК у организацијама јавног сектора.

Радионица је одржана 21. и 23. марта 2012. У наведена 2 дана присуствовало је 114 руководиоца буџета, координатора и лица задужених за успостављање, одржавање и унапређење система ФУК у организацијама јавног сектора, којима је радионица омогућила боље разумевање начина примене стандарда интерне контроле у јавном сектору Републике Србије. Резултат рада радионице је повећан број и унапређен квалитет годишњег извештавања о финансијском управљању и контроли за 2012. годину.

Осим ових редовних обука, Централна јединица за хармонизацију је 18.12.2012. године организовала једнодневну радионицу у Министарству одбране за управљање

ризиком у јавном сектору за више руководиоце. Радионици је присуствовало 20 виших руководилаца, који су припремили регистар ризика и стратегију управљања ризицима у Министарству одбране.

Извештавање корисника јавних средстава о систему финансијског управљања и контроле

Законом о буџетском систему и Правилником ФУК прописана је обавеза извештавања министра финансија о адекватности и функционисању успостављеног система финансијског управљања и контроле

Захтев за достављање извештаја за 2012. годину, са обрасцем извештаја у прилогу и упутством за попуњавање, упућен је на адресу 183 корисника јавних средстава са Републичког нивоа.

Извештаје је доставило 130 корисника јавних средстава, који су доставили:

- 113 попуњених образаца;
- 2 обрасца са попуњеним општим делом, без самопроцене интерне контроле, с образложењем да још нису успоставили систем ФУК јер су скоро основани;
- 14 обавештења да још нису успоставили систем ФУК, нису обвезници, да су организациони део директног КЈС....
- 1 празан образац.

Образац Годишњег извештаја о систему ФУК састоји се од општег дела и упитника за само-оцењивање. Општи део садржи опште податке о кориснику јавних средстава и организационо успостављање система финансијског управљања и контрола.

Аналитичком обрадом општег дела примљених 115 годишњих извештаја о ФУК за 2012. годину, утврђено је да је 47 организација организационо успоставило систем финансијског управљања и контрола именовањем руководиоца задуженог за ФУК или оснивањем радне групе за увођење ФУК. Од 47 организација, њих 26 је именovalo руководиоца задуженог за ФУК и основало радну групу за увођење ФУК. Од 64 директних корисника буџета, 25 су успоставиле ФУК именовањем руководиоца задуженог за ФУК, њих 17 су образовале радну групу, док је њих 12 именovalo и руководиоца задуженог за ФУК и основало радну групу за увођење ФУК.

Половина корисника јавних средстава, који су доставили годишње извештаје о финансијском управљању и контроли за 2012. годину, није посебно одредила руководиоца задуженог за финансијско управљање и контролу од постојећих руководилаца и није формално основала радну групу, која ће се бавити увођењем и развојем система за финансијско управљање и контролу на основу плана спровођења и развоја система за финансијско управљање и контролу.

Аналитичком обрадом општег дела попуњених 115 годишњих извештаја о финансијском управљању и контроли за 2012. годину, утврђено је да су 86 организације започеле са пописом и описом пословних процеса, 57 организација су сачиниле мапу пословних процеса, а 17 организација су навеле најзначајније пословне процесе који нису прописани у писаном облику, што значи да је за већину најзначајнијих пословних процеса прописан начин њиховог обављања подзаконским актима, интерним актима, упутствима и инструкцијама.

За успостављање система за финансијско управљање и контроле 57 организација користи Приручник за финансијско управљање и контролу, који је урађен у оквиру пројекта "ПИФЦ и ИА - фаза 2. – Министарство финансија". утврђено је да је 57 организација са централног нивоа, односно 33 директних корисника буџета, започело поступак документовања пословних процеса (израде ревизорског трага) у складу са међународним стандардима интерне контроле. Овај податак указује на

закључак да су чак и организације, које нису формално именовале руководиоца задуженог за ФУК или основале радну групу за увођење ФУК, суштински достигле висок степен развоја система за финансијско управљање и контролу.

Аналитичком обрадом општег дела попуњених 115 годишњих извештаја о финансијском управљању и контроли за 2012. годину, 80 организација су дале одговор да су успоставиле интерне контроле у пословним процесима узимајући у обзир најзначајније ризике. Осталих 35 корисника јавних средстава, које нису успоставиле интерне контроле у пословним процесима узимајући у обзир најзначајније ризике, дале су образложења да су интерне контроле успостављене тако да обезбеђују законитост пословања. Нису извршиле процену ризика, јер касне у успостављању система интерних контрола, нису формирале радне групе, нити су сачинили мапу пословних процеса тако да методологија управљања ризицима није свуда прихваћена.

Анализа општег дела годишњег извештаја упућује на закључак да је 47 корисника јавних средстава организационо успоставило систем финансијског управљања и контрола, док су остали корисници јавних средстава, значајно напредовали у поступку успостављања система.

У наредном извештајном периоду корисници јавних средстава који то нису урадили, потребно је да:

- одреде руководиоца задуженог за финансијско управљање и контролу од постојећих руководилаца;
- оснују радну групу која ће се бавити увођењем и развојем система за финансијско управљање и контролу;
- донесу план спровођења и развоја система за финансијско управљање и контролу.

Корисници јавних средстава треба да, узимајући у обзир ризике, прилагоде постојећа и припреме и усвоје нова интерна акта и процедуре како би систем финансијског управљања и контрола обезбедио руководству уверавање у разумној мери да ће се остварити циљеви организације.

Саставни део годишњих извештаја, које су доставили корисници јавних средстава, је и само-оцењивање система ФУК са циљем процене тренутног стања и предузимања мера за његово побољшање.

Елементи који се процењују су:

- контролно окружење,
- управљање ризицима,
- контролне активности,
- информације и комуникација и
- праћење (надзор) и процена.

Елементи система ФУК процењују се на основу датих одговора на питања. Одговори се бодују у распону од 1 до 5.

Упитник у целини садржи 45 питања чијим је бодовањем могуће исказати максималних 225 бодова. Максимални број бодова упућује на добро развијен систем финансијског управљања и контроле.

Корисници јавних средстава су исказали поене у распону од 60-225, што с једне стране може показивати велику разлику у развоју система ФУК код корисника обухваћених овим упитником, док с друге стране може значити и већу самокритичност оцењивања код појединих корисника у односу на остале. Код дела корисника, који су исказали највише поена, то је резултат увођења или већ уведених одређених међународно признатих стандарда (ISO стандарди, QMS - систем управљања квалитетом, HACCP, OHSAS итд).

Контролно окружење

Контролно окружење утврђује „тон” у организацији и утиче на свест запослених о контролама. Представља основу за све друге компоненте интерне контроле, обезбеђујући дисциплину и структуру. Фактори контролног окружења укључују интегритет, етичке вредности и стручност запослених у организацији, филозофију и стил рада руководства, начин на који руководство додељује овлашћења, одговорности и успоставља одговарајуће линије извештавања, и организује и унапређује кадар.

Део упитника који се односи на контролно окружење садржи осам питања, тако да је сваки корисник јавних средстава могао исказати највише 40 поена. Питања се односе на постојање и примену кодекса понашања, мерила за утврђивање ефикасности кадровске политике и постојање нивоа знања и вештина потребних за свако радно место, постојање система заштите имовине од неовлашћеног приступа и коришћења, те обавеза редовног извештавања о управљању ризицима, интерној контроли и интерној ревизији.

Корисници јавних средстава су по овом елементу исказали поене у распону од 17 до 55 поена. Из приложених одговора се види да су контролно окружење најбоље оценили корисници јавних средстава који су усвојили кодекс понашања. Просечна оцена 42 упућује на висок ниво свести запослених о контролама, етичке вредности и стручност запослених у организацији.

Управљање ризицима

Управљање ризицима обухвата идентификовање, процену и контролу над потенцијалним догађајима и ситуацијама које могу имати супротан ефекат на остварење циљева корисника јавних средстава. Предуслов управљања ризицима је утврђивање општих и специфичних циљева које организација треба да оствари. Задатак управљања ризицима је да пружи разумно уверавање да ће циљеви бити остварени. Ради управљања ризицима, руководилац корисника јавних средстава треба да донесе стратегију управљања ризиком, коју треба ажурирати сваке три године, као и у случају када се контролно окружење значајније измени. За свођење ризика на прихватљив ниво, корисник јавних средстава мора успостављене контроле да анализира и ажурира најмање једном годишње.

Процена ризика обухваћена је упитником о самопроцени, питањима која се односе на: дефинисање дугорочних циљева пословања, упознавање запослених са циљевима пословања, систем праћења остваривања циљева и анализу узрока евентуалних одступања, идентификацију и процену ризика, као и доношење одлука ради решавања идентификованих ризика. Корисници јавних средстава су по овом елементу исказали поене у распону од 11 до 55, од максималних 55 поена. Просечна оцена је 40.

Из примљених извештаја утврђено је да код већине корисника јавних средстава постоје програми рада, финансијски планови, планови набавки и периодични извештаји. Ови одговори такође упућују на закључак да корисници јавних средстава у великој мери управљају ризицима, иако су постојећи системи контрола успостављени преваходно ради обезбеђења законитости пословања, тако да управљање ризицима није формализовано. Системи контрола нису формално усмерени на овладавање ризицима, који могу утицати на остварење осталих општих циљева организације.

Контролне активности

Контролне активности су писане политике и процедуре и њихова примена, успостављене да пруже разумно уверавање да су ризици за постизање циљева сведени на прихватљив ниво дефинисан у процедурама за управљање ризиком. Оне се спроводе у целој организацији, на свим нивоима и функцијама од стране свих запослених у складу са утврђеним пословним процесом и описом посла.

Процена контролних активности обухваћена је питањима да ли су припремљени: детаљни описи пословних процеса укључујући ток документације, детаљни описи радних поступака, оперативна упутства, процедуре приступа подацима и евиденцији, као и правила поделе дужности и спровођења самопроцене интерних контрола. Корисници јавних средстава су по овом елементу исказали поене у распону од 9 до 50, од максималних 50. Просечна оцена 35.

Из примљених извештаја процењено је да за поједине пословне процесе још увек није прописан начин њиховог обављања, да нису припремљени: детаљни описи пословних процеса укључујући ток документације, детаљни описи радних поступака, оперативна упутства, процедуре приступа подацима и евиденцији, као и правила поделе дужности и спровођења самопроцене интерних контрола.

Информисање и комуникација

Поуздане информације и ефективно комуницирање неопходни су за вођење и контролу пословања.

Упитником је обухваћена процена постојања успешног и делотворног унутрашњег система комуникација и система праћења остваривања циљева корисника јавних средстава, процеса евидентирања грешака или жалби, утврђивања разлога и уклањања проблема, система умножавања и чувања података, односно повраћаја у случају губитка и могућности запослених да извештавају о неправилностима и проблемима.

Корисници јавних средстава су овај елемент оценили у распону од 15 до 35 поена, од укупно могућих 35 поена. Просечна оцена 28 упућује на закључак да се постојећи систем информисања и комуникација заснива на финансијским извештајима, информаторима о раду и интерним процедурама умножавања и чувања података.

Праћење (надзор) и процена

Праћење и процена система подразумева увођење система за надгледање финансијског управљања и контроле проценом адекватности и ефикасности његовог функционисања.

Процена овог елемента садржи 6 питања којима је обухваћено успостављање структуре извештавања намењене објективности и независности интерне ревизије, сарадња руководиоца корисника јавних средстава и интерне ревизије, поступање по препорукама екстерних и интерних ревизора за унапређење система система интерних контрола, постојање упутстава за поступке у случају недостатка контрола.

Корисници јавних средстава су овај елемент оценили у распону од 3 до 30 поена, од укупно могућих 30 поена. Просечна оцена 17 је резултат чињенице да структура извештавања није у потпуности успостављена.

Као резултат самопроцене, може се очекивати да корисници јавних средстава анализирају своје одговоре на питања из упитника, односно резултате самопроцене, те да као одговор на утврђено, уведу елементе који недостају, како би систем финансијског управљања и контроле био унапређен у наредном периоду.

ИНТЕРНА РЕВИЗИЈА

Интерна ревизија је независна активност која пружа независно, објективно уверавање и професионално мишљење као и саветодавне услуге, са сврхом да допринесе унапређењу пословања организације. Помаже организацији да оствари своје циљеве, тако што систематично и дисциплиновано процењује и вреднује управљање ризицима, контроле и управљање организацијом.

Интерна ревизија на основу објективног прегледа доказа обезбеђује уверавање о адекватности и функционисању постојећих процеса управљања ризиком, контроле и управљања организацијом, односно да ли ови процеси функционишу на начин како је то предвидело руководство и да ли омогућују остварење циљева организације.

Интерна ревизија пружа услуге консултација које се састоје од савета, смерница, обуке, помоћи или других услуга у циљу повећања вредности и побољшања процеса управљања датом организацијом, управљања ризицима и контроле

У оквиру концепта ИФКЈ који је успоставила ЕУ, интерна ревизија се посматра као функција коју обавља овлашћена, организационо и функционално независна јединица интерне ревизије или интерни ревизор. Под организационом независношћу се подразумева да је независна од делатности коју ревидира, да није део ни једног пословног процеса, односно организационог дела, а у свом је раду непосредно одговорна руководиоцу организације. Функционална независност подразумева да самостално на бази процене ризика одлучује о подручју, начину обављања и извештавања о обављеној интерној ревизији.

Интерна ревизија врши независну, стручну и систематску процену система финансијског управљања и контрола, што подразумева ревидирање свих функција и процеса пословања и успостављених контрола. Она објективно прикупља, проверава, анализира, процењује информације и израђује извештаје за руководство на основу којих оно доноси одлуке. У средишту пажње интерне ревизије је оцена и провера функционисања система контроле, која се спроводи коришћењем програма интерне ревизије заснованих на ризику.

Годишње извештаје о раду интерне ревизије корисници јавних средстава сачинили су на основу упитника који је сачинила и доставила Централна јединица за хармонизацију на адресу 183 (146)² корисника јавних средстава са Републичког нивоа, обвезника успостављања функције интерне ревизије. Сврха овог упитника је да се прикупе информације које ће омогућити Централној јединици за хармонизацију да сачини консолидовани извештај о стању интерне ревизије у јавном сектору.

На основу ових пристиглих извештаја и извештаја корисника јавних средстава са локалног нивоа, сачињен је овај обједињени извештај који садржи сажетак ових одговора и коментаре Централне јединице за хармонизацију.

Статус и организација интерне ревизије

Стратегијом развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору, Законом о буџетском систему и Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упуштвима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору (у даљем тексту: Правилник ИР), опредељено је да се у Републици Србији успостави децентрализовани систем интерне ревизије. Децентрализовани систем интерне ревизије подразумева да сви корисници јавних средстава имају успостављену функцију интерне ревизије на један од начина предвиђених Правилником ИР, с' тим да највећи корисници јавних средстава треба да успоставе сопствену интерну ревизију.

2. подаци у загради односе се на 2012. годину.

Остали корисници јавних средстава могу успоставити интерну ревизију на један од следећих начина:

- успостављањем независне јединице за интерну ревизију,
- оснивањем заједничк јединице за интерну ревизију више корисника јавних средстава,
- споразумом о обављању послова интерне ревизије са другим корисницима јавних средстава.
- именовањем интерног ревизора,

Институционални оквир

На нивоу јавног сектора, одговоре на упитник који је сачинила ЦЈХ, послало је укупно 160 корисника јавних средстава. Према пристиглим извештајима, систематизовано је 319 а попуњено 225 радних места за интерног ревизора код 76 корисника јавних средстава који обухватају 90% јавних средстава.

Са нивоа Републике, од захтевана 183 (146) годишња извештаја, 119 (95) корисника јавних средстава је сачинило и послало извештаје. Код 55 (40) корисника јавних средстава успостављена је интерна ревизија са 266 систематизованих и попуњених 194 (130) радних места за интерног ревизора.

Са нивоа територијалне аутономије и локалне самоуправе извештај је послао 41 корисник јавних средстава. Код 21 корисника јавних средстава успостављена је интерна ревизија са 53 систематизованих и попуњених 32 радних места за интерног ревизора.

Ревизија је успостављена у 14. Министарстава, 3 организације обавезног социјалног осигурања (у даљем тексту: ООСО) и код 38 корисника јавних средстава на републичком нивоу. На дан 31.12.2012. године код 14 министарстава систематизовано је 56 а интерну ревизију обавља 35, код 3 ООСО систематизовано и обавља интерну ревизију 35 интерних ревизора, а код осталих 38 корисника јавних средстава систематизовано је 175 а ревизију обавља 124 интерна ревизора.

Успостављене јединице за интерну ревизију и самостални интерни ревизори организационо и функционално директно извештавају руководиоца корисника јавних средстава.

Најчешће навођени разлози због којих није успостављена и попуњена интерна ревизија су недовољан број високообразованог кадра, ниске зараде, неадекватност систематизованих звања у односу на обим и сложеност посла, недовољна финансијска средства, непостојање формалних услова, конкуренција приватног сектора, итд. Без обзира на изнете разлоге обавеза успостављања интерне ревизије остаје, при чему ће Централна јединица за хармонизацију, у оквиру своје надлежности, пружити сву потребну помоћ.

На републичком нивоу код 55 корисника јавних средстава са успостављеном интерном ревизијом са укупно 194 интерних ревизора, планирано је 401 а спроведено 356 ревизије. Значајан део свог времена интерни ревизори су утрошили на друге послове који нису у оквиру послова интерне ревизије. Ово није у складу са стандардима за интерну ревизију, директно угрожава функционалну независност.

Овлашћени интерни ревизори

Правилником о условима, начину и поступку полагања испита за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору донетом јуна 2009. године, прописани су услови за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору. Кандидати након завршене обуке прописане Програмом обуке који је саставни део овог правилника, полажу испит пред испитном комисијом коју је образовао министар финансија. У два испитна рока, у 2012. години испит је положило 42 кандидата и стекло звање овлашћени интерни ревизор у јавном сектору. Са 31.12.2012. године у јавном сектору је сертификован 141 интерни ревизор.

Обука интерних ревизора

Стално професионално усавршавање запослених интерних ревизора спроводи се путем праћења домаће и стране литературе као и непосредном разменом искустава међу запосленима на састанцима, са струковним организацијама и ЦЈХ.

У 2012. години организована је и спровела теоријска обука из области Финансијског управљања и контроле у два циклуса по пет дана, којој је присуствовало 124 полазника од којих су 85 полазници обуке за интерну ревизију из 73 корисника јавних средстава и из области интерне ревизије у трајању од седам дана у пет циклуса којом је обухваћено 192 полазника из 92 корисника јавних средстава.

Практичним делом обуке за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору, обухваћено је 59 полазника из 31 корисника јавних средстава.

У сарадњи са консултантима са пројекта ПИФЦ 3., обављено је шеснаест пилот ревизија код 10. корисника јавних средстава и то код 4. Министарства, 3. ООСО, 2. Града и једног јавног предузећа.

Континуирана професионална обука на унапређењу знања и вештина интерних ревизора није обављана у 2012. години, имајући у виду да су први интерни ревизори положили испит и стекли звање овлашћени интерни ревизор у 2011. години.

Вредновање рада интерних ревизора

Нова професија интерни ревизор у јавном сектору није довољно атрактивна због ниских зарада, неадекватног система награђивања и систематизовања звања у односу на одговорност, обим и сложеност посла, што за последицу има одлазак кадрова у приватни сектор. Ово проузрокује проблем регрутовања, запошљавања и задржавања одговарајућег кадра.

Нову професију интерни ревизор у јавном сектору треба учинити довољно атрактивном одговарајућим зарадама, системом награђивања и обезбеђењем обуке и осталих ресурса неопходних за рад и професионално усавршавање.

Планирање, процена обављања послова и извештавање интерне ревизије

На основу Правилника ИР, интерна ревизија обавља се према стратешком плану за трогодишњи период, годишњем плану и плану појединачне ревизије. Стратешки план доноси се до краја текуће године за следећи трогодишњи период, а годишњи план интерне ревизије доноси се до краја текуће године за наредну годину. Стратешки план, којим се утврђују стратешки циљеви интерне ревизије, заснива се на дугорочним циљевима корисника јавних средстава.

Стратешки план интерне ревизије припрема руководилац интерне ревизије на основу консултација са руководством, а одобрава руководилац корисника јавних средстава.

Годишњи план се припрема сваке године на основу стратешког плана. Руководилац интерне ревизије припрема годишњи план, који одобрава руководилац корисника јавних средстава.

Свака појединачна ревизија обавља се на основу припремљеног плана који детаљно описује предмет, циљеве, трајање, расподелу ресурса, ревизорски приступ, технике и обим провера. План појединачне ревизије и са њим повезане програме, који детаљно описују ревизорске поступке, припрема интерни ревизор, а одобрава руководилац интерне ревизије.

За сваку обављену ревизију саставља се ревизорски извештај који садржати резиме, циљеве и обим ревизије, налазе, закључке и препоруке, детаљни извештај, као и коментаре руководиоца субјекта ревизије.

Ради осигурања квалитета поступка интерне ревизије врши се непрекидно надгледање спровођења сваке појединачне ревизије које обавља вођа тима интерне ревизије.

Руководилац интерне ревизије одобрава планове обављања појединачне ревизије и врши надгледање примене методологије интерне ревизије при обављању сваке појединачне ревизије.

Годишњи извештај о раду интерне ревизије за 2012. годину доставило је укупно 160 корисника јавних средстава, од којих се у 76 обавља интерна ревизија.

Рад интерне ревизије код 76 корисника јавних средстава обавља се на основу стратешког плана и годишњег плана рада одобрених од руководица корисника јавних средстава као и плана појединачне ревизије који одобрава руководилац ревизије.

У току 2012. године, према достављеним извештајима о раду интерне ревизије планирано је 466 (416), а обављено 390 (332) ревизије док је 3 у току.

Интерни ревизори су дали 2553 (1860) препоруке за унапређење пословања и смањења утврђених ризика на прихватљив ниво, од којих је 1669 (1243) спроведено до 31.12.2012. године. Препоруке су разврстане по областима које су формулисане у моделу годишњег извештаја и то:

	Област датих препорука	Број
1	Интерна правила и процедуре	1180
2	Планирање	105
3	Примања и приходи	111
4	Јавне набавке и уговарање	330
5	Запослени, плате и накнаде	166
6	Плаћања и пренос средстава	130
7	Књиговодствене евиденције и финансијско извештавање	284
8	Информациони системи	67
	УКУПНО:	2382

Разлика од 151 препоруке настала је јер су дате у специфичним областима карактеристичним за поједине кориснике јавних средстава, те нису могле бити разврстане по датим областима у моделу годишњег извештаја.

На основу достављених извештаја ЦЈХ није утврдила да су постојали одређени сукоби интереса, односно сукоби интерних ревизора и руководица корисника јавних средстава у погледу прихватања и спровођења усаглашених препорука.

ЦЕНТРАЛНА ЈЕДИНИЦА ЗА ХАРМОНИЗАЦИЈУ

Сектор за интерну контролу и интерну ревизију Министарства финансија и привреде обавља послове Централне јединица за хармонизацију (ЦЈХ), а у коме је запослено десет државних службеника, од којих пет у Одсеку за хармонизацију интерне ревизије и пет у Одсеку за хармонизацију финансијског управљања и контроле. Десет службеника није довољно за благовремено обављање послова из надлежности ЦЈХ, а то су између осталог, дефинисање стандарда контроле у складу са међународно признатим стандардима, заједничких критеријума за организацију и поступање интерне ревизије у јавном сектору и вођење регистра интерних ревизора, модела повеље интерне ревизије, методолошких упутстава и приручника за финансијско управљање и контролу, обављање стручног усавршавања, сертификације и надзора над радом интерних ревизора и организовање и спровођење обуке руководиоца и запослених у јавном сектору из области финансијског управљања и контроле, у складу са међународно прихваћеним стандардима

Израда предлога прописа

Урађен је и прихваћен Нацрт измена и допуна закона о буџетском систему у делу који се односи на Интерну финансијску контролу у јавном сектору . Закон је донела Народна Скупштина у септембру 2012. године.

Припремљен је нацрт измена и допуна Акционог Плана као саставног дела Стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији коју је донела Владе Републике Србије у августу 2009. Године.

Припремљене су измене и допуне Приручника за интерну ревизију I и II део.

Урађена је анализа недостатака Приручника за финансијско управљање и контролу.

Успостављен је образац за вођење регистра овлашћених интерних ревизора у јавном сектору.

Успостављена је, на интернет страници Министарства финансија и привреде, рубрика за интерну финансијску контролу у јавном сектору са приложеним примарним секундарним и терцијарним прописима, са рубриком за питања и одговоре. Поред ове рубрике снажни подстрек повезивању свих учесника у интерној финансијској контроли у јавном сектору омогућиле су и две отворене интернет адресе, interna.revizija@mfp.gov.rs finansijsko.upravljanje.i.kontrola@mfp.gov.rs преко којих корисници јавних средстава могу да постављају питања и добијају одговоре, шаљу извештаје итд.

Активности везане за процену стања интерне ревизије

У сврху прикупљања података о стању интерне ревизије у јавном сектору израђен је модел годишњег извештаја о раду интерне ревизије и достављен на адресу 183 корисника јавних средстава на републичком нивоу. Модел годишњег извештаја о раду интерне ревизије је објављен и на интернет страници Министарства финансија и привреде.

У сарадњи са консултантима са пројекта ПИФЦ 3. спроведена је функционална процена интерне ревизије код 21. корисника јавних средстава.

Послови обуке

ЦЈХ је организовала и спровела теоријску обуку из области Финансијског управљања и контроле у два циклуса по пет дана, којој је присуствовало 124 полазника од којих су 85 полазници обуке за интерну ревизију из 73 корисника јавних средстава

ЦЈХ је организовала и спровела теоријску обуку из области интерне ревизије у трајању од седам дана у пет циклуса којом је обухваћено 192 полазника из 92 корисника јавних средстава.

ЦЈХ је организовала и спровела практични део обуке за интерну ревизију на терену, кандидатима за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору којом је обухваћено 59 полазника из 31 корисника јавних средстава.

У сарадњи са консултантима са пројекта ПИФЦ 3., обављено је шеснаест пилот ревизија код 10. корисника јавних средстава и то код 4. Министарства, 3. ООСО, 2. Града и једног јавног предузећа..

У извештајном приоду, пружани су савети и упутства корисницима јавних средстава у погледу начина организовања интерне ревизије. и успостављања система финансијског управљања и контроле.

Остале активности

Повезивање са осталим учесницима у ИФКЈ остварује се организовањем редовних састанака, радионица, коришћењем интернет странице ради разматрања питања од значаја за ИФКЈ. У овом делу послова, ЦЈХ углавном се ослањала на директни контакт са полазницима обуке, пружањем потребних објашњења и савета и подстицала међусобно повезивање самих полазника обуке. На нивоу екстерног повезивања, успостављена је сарадња са Државном ревизорском институцијом, Удружењем интерних ревизора Србије - придруженим чланом Глобалног Института интерних ревизора, Комором овлашћених ревизора Србије. Успостављена је веза са ЦЈХ из других земаља, са којима се размењују искуства у вези успостављања и развоја ИФКЈ. Недостатак финансијских и других ресурса јавио се као ограничавајући фактор за израду рачунарског програма који би знатно унапредио умрежавање са другим учесницима у ИФКЈ.

У сарадњи са пројектом ПИФЦ 3. обављене су студијске посете у три земље Европске уније, Естонију, Републику Ирску и Велику Британију.

У оквиру успостављене међународне сарадње одржани су састанци са представницима Генералне дирекције за буџет Европске комисије и СИГМА – иницијатива ОЕЦД, на којима су расправљане теме из области Интерне финансијске контроле у јавном сектору.

Имајући у виду обим, разноврсност и сложеност послова које обавља ЦЈХ, систем зарада, награђивања и звања није адекватан, иако је решавање ових питања предвиђено Стратегијом ИФКЈ.