

На основу члана 45. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05-исправка, 101/07 и 65/08),

Влада доноси

## **СТРАТЕГИЈУ РАЗВОЈА ИНТЕРНЕ ФИНАНСИЈСКЕ КОНТРОЛЕ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

### **1. РЕЗИМЕ**

Овај документ представља план за успостављање и развој свеобухватног и ефикасног система Интерне финансијске контроле у јавном сектору, са циљем доброг управљања и заштите јавних средстава без обзира на њихов извор и ради усаглашавања са захтевима из поглавља 32 - Финансијска контрола, за вођење преговора о придруживању ЕУ.

Како би утврдила да ли Србија испуњавања услове усаглашености са правним тековинама Европске уније (Acquis Communautaire), наведене у поглављу 32. за вођење преговора о придруживању ЕУ, Европска комисија ће извршити процену целокупног система „Интерне финансијске контроле у јавном сектору” („Public Internal Financial Control” (PIFC)).

Термин и концепт Интерна финансијска контрола у јавном сектору (у даљем тексту: ПИФЦ) који је развила Европска комисија са циљем да земљама у процесу придруживања пружи помоћ у разумевању и примени добро развијених и ефективних система интерне контроле, чине три елемента:

- а) финансијско управљање и контрола („Financial management and control” - у даљем тексту: ФМЦ);
- б) функционално независна, децентрализована интерна ревизија („Internal Audit” - у даљем тексту: ИА);
- в) Централна јединица за хармонизацију („Central Harmonisation Unit” - у даљем тексту: ЦХУ).

Финансијско управљање и контрола (ФМЦ) и интерна ревизија (ИА) - у контексту овог модела представљају систем интерне контроле и служе да обезбеде подршку руководству у испуњавању циљева организације. Да би се успоставио и развио свеобухватан и ефикасан систем ПИФЦ, неопходно је обезбедити одржив развој следећих кључних области:

- Успостављање и одржавање система за финансијско управљање и контролу, као основе за примену концепта управљачке одговорности

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.

- У потпуности функционално независна интерна ревизија

Влада ће обезбедити успостављање децентрализоване, у потпуности функционално независне интерне ревизије. Интерна ревизија је нова професија коју обављају овлашћени интерни ревизори у јавном сектору (у даљем тексту: интерни ревизори). Интерна ревизија обавља интерну ревизију у сопственој организацији, а по споразуму и код оних организација које нису у обавези да имају интерне ревизоре. Задатак интерних ревизора је да систематично и дисциплиновано врше процену и пружају уверавања и савете руководиоцима о ефикасности управљања ризиком, адекватности и ефикасности контрола и ефикасности процеса управљања организацијом. Ради успостављања и

развоја ове професије, неопходно је обезбедити одговарајућу обуку, овлашћења, потребна финансијска средства и друге ресурсе. Зараде интерних ревизора не могу се одредити у нижем износу од нивоа зарада за ревизоре у Државној ревизорској институцији.

- Хармонизација (Централна јединица за хармонизацију)

Хармонизација се обезбеђује оснивањем Централне јединице за хармонизацију као управе или сектора у Министарству финансија. ЦХУ представља централну организацију у Републици Србији одговорну за припрему и промовисање методологија контроле и интерне ревизије у складу са међународно прихваћеним стандардима и најбољом праксом. ЦХУ иницира, координира и прати спровођење нових прописа, везаних за одговорност управљачких структура (системи финансијског управљања и контрола) и интерне ревизије, спроводи обуку руководилаца и запослених на пословима финансијског управљања и контроле и интерних ревизора и врши сертификацију интерних ревизора. Руководилац ЦХУ извештава директно министра о развоју и напретку у области ПИФЦ.

- Неопходни предуслови

Ради успешног функционисања система, неопходно је да запослени у ЦХУ и запослени у свим организацијама јавног сектора који спроводе ПИФЦ, имају одговарајуће квалификације, искуство, обезбеђену обуку и да су им на располагању одговарајућа овлашћења, потребна финансијска средства и други ресурси.

- Законодавни оквир

Законом о буџетском систему, на основу њега донетим подзаконским актима, као и другим законима прописани су основни елементи за ПИФЦ. Због даљег унапређења система и усаглашавања са опште прихваћеним међународним стандардима и праксом у ЕУ, односно како би се обезбедила примена ПИФЦ, потребно је унапредити законски оквир у делу о Интерним финансијским контролама у јавном сектору и редефинисати Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање и функционисање система финансијског управљања и контроле у јавном сектору и Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном сектору. Неопходно је објавити терцијарне прописе, између осталих, и „Приручник за финансијско управљање и контролу” и „Приручник за интерну ревизију”. Наведеним променама оперативно ће се омогућити унапређење и функционисање ПИФЦ.

Одсуство било којег од наведених елемената онемогућиће успостављање, примену и разрађивање адекватне структуре Интерне финансијске контроле у јавном сектору. Ови елементи морају се развијати истовремено, а не одвојено.

## 2. УВОД

Основ за доношење Стратегије је Национални програм за интеграцију у Европску унију донет Закључком Владе 05 број: 011-8132/2007-11 од 9. октобра 2008. године.

Сврха Стратегије је да изнесе кључне елементе о садашњем стању и уједно представља дугорочни план за успостављање и развој свеобухватног и ефикасног система Интерне финансијске контроле у јавном сектору Републике Србије, у циљу доброг управљања јавним средствима, без обзира на њихов извор. Чиниоци система Интерне финансијске контроле у јавном сектору (ПИФЦ) јесу финансијско управљање и контрола (ФМЦ), интерна ревизија (ИА) и Централна јединица за хармонизацију (ЦХУ).

Потребно је у складу са прописима и стандардима обезбедити потпуну одговорност лица која воде јавне послове и управљају јавним средствима, да јавна средства чувају и користе економично, ефикасно и ефективно. Поред тога, циљ политике Владе јесте да обезбеди брже и квалитетније пружање услуга које је интегрисано, оријентисано на кориснике и концентрисано на резултате

Да би се испунили ови захтеви, неопходно је да корисници јавних средстава и сви задужени за вођење јавних послова успоставе и одржавају одговарајућу структуру за управљање пословима и чување средстава која су им стављена на располагање.

У Одлуци Савета Европске уније од 13. фебруара 2008. године о принципима, приоритетима и условима садржаним у Европском партнерству са Србијом укључујући и Косово, како је дефинисано Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација 1244 од 10. јуна 1999. године, наведен је одређени број приоритета везаних за финансијску контролу:

- краткорочни приоритет:
  - развити стратегију за Интерну финансијску контролу у јавном сектору и
  - развити процедуре и административне капацитете како би се обезбедила ефективна заштита финансијских интереса ЕУ.
- средњорочни приоритети:
  - развити и примењивати принципе децентрализоване одговорности управљачких структура и функционално независне интерне ревизије у складу са међународно прихваћеним стандардима и најбољом праксом ЕУ,
  - ојачати оперативне капацитете, функционалност и финансијску независност врховне ревизорске институције,
  - развити процедуре и административне капацитете како би се обезбедила ефикасна заштита финансијских интереса ЕУ.

Сагласно наведеним приоритетима у Одлуци Савета Европске уније, донет је Национални програм интеграције Закључком Владе 05 број: 011-8132/2007-11 од 9. октобра 2008. године. Припрема и усвајање Стратегије за Интерну финансијску контролу у јавном сектору омогућиће решавање захтева Савета ЕУ везаних за финансијску контролу (Поглавље 32).

Усвајањем Стратегије Влада ће примењивати принципе интерне контроле и интерне ревизије, како на јавна средства под контролом Владе, тако и на фондове ЕУ на основу међународно прихваћених стандарда интерне контроле за јавни сектор<sup>1</sup> и интерне ревизије<sup>2</sup>, те најбоље праксе ЕУ.

Да би структуралне промене предложене у овој стратегији могле да се спроведу, неопходно је да Влада спроводи ревидирану регулативу, чиме ће обезбедити добру основу за одрживи развој ПИФЦ, а тиме олакшати и преговоре о придруживању ЕУ везане за поглавље 32 - Финансијска контрола.

За управљање Фондовима ЕУ који ће бити додељени Републици Србији, Влада ће успоставити Национални фонд и Централну јединицу за финансирање и уговарање, као и механизме финансијске контроле који ће испунити захтеве Европске комисије везане за управљање пројектима.

---

<sup>1</sup> INTOSAI стандарди интерне контроле за јавни сектор (INTOSAI Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector)

<sup>2</sup> IIA стандарди интерне ревизије (ECIIA Position Paper Internal Auditing in Europe)

Постоји низ доступних извештаја, дискусија, анализа и мишљења везаних за финансијске и управљачке контроле из различитих извора. Иако су многи од ових докумената анализирани, ова стратегија се ослања на процену коју је SIGMA<sup>3</sup>, извршила у Србији 2007. године, која наводи следеће:

*„Неопходно је даље разрадити механизме одговорности у оквиру државне управе. Потреба за институционалном реформом и унапређење административних капацитета прожима све секторе и нивое државне управе. Кад је у питању успешно успостављање концепта интерне контроле и интерне ревизије, потребно је решити и одређени број културолошких разлика. Неопходна је припрема „политике” Интерне финансијске контроле у јавном сектору као и стратегије које затим треба да се спроведу на систематичан и методичан начин. Потребно је ревидирати Закон о буџетском систему и друга подзаконска акта која регулишу питање ефикасне финансијске контроле и успостављање интерне ревизије у Србији, те их унапредити на компаративној основи тако да се обезбеди конзистентност и систем који ће у околностима у Србији функционисати што је боље могуће; потребно је преиспитати линије извештавања и одговорности свих корисника буџетских средстава, и детаљно размотрити њихову суштину.”*

Ову стратегију припремило је Министарство финансија уз помоћ пројекта техничке подршке „Интерна ревизија и интерна финансијска контрола у јавном сектору, 2. фаза”. У поступку израде Стратегије обављено је низ опсежних консултација и анализа са министарствима, организацијама обавезног социјалног осигурања, запосленима у Министарству финансија и експертима са других пројеката техничке подршке.

Стратегија се не бави детаљима везаним за развој Државне ревизорске институције, јер ова институција није део система ПИФЦ, већ представља важан део процеса екстерне контроле Владе. Народна скупштина је усвојила закон који регулише успостављање Државне ревизорске институције у Србији и образовала Савет.

Систем ПИФЦ биће подложен сталним променама и развоју. Како би се ове промене узеле у обзир, Министарство финансија - ЦХУ ће предлагати Влади ажурирање ове Стратегије и Акционог плана.

---

<sup>3</sup> Support for Improvement in Governance and Management – Подршка у побољшању управљања иницијатива ОЕЦД

### 3. ДЕФИНИЦИЈА ИНТЕРНЕ ФИНАНСИЈСКЕ КОНТРОЛЕ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ

Интерна финансијска контрола у јавном сектору (Public Internal Financial Control – PIFC) је термин и концепт који је развила Европска комисија са циљем да пружи помоћ у разумевању и примени добро развијених и ефективних система контроле у процесу придруживања ЕУ.

**P** – *Public Sector* – јавни сектор;

**I** – *Internal to the organisation* – интерна за организацију;

**F** – *Financial systems mainly but not exclusively* – углавном, али не искључиво финансијски системи;

**C** – *Control based on internationally accepted and recognised standards* – контрола заснована на међународно прихваћеним и признатим стандардима.

ПИФЦ подразумева свеобухватни систем који успоставља Влада, односно организације јавног сектора ради финансијског управљања и контроле, интерне ревизије и извештавања о коришћењу јавних средстава и средстава ЕУ. Циљ је да се обезбеди да управљање и контрола јавних средстава (укључујући и стране фондове) буду у складу са прописима, описом буџета, и принципима доброг финансијског управљања односно ефикасности, ефективности, економичности и отворености.

ПИФЦ обухвата све мере за контролу јавних прихода и расхода, и омогућава исправно управљање имовином и обавезама. ПИФЦ такође обухвата и све интерне контролне системе и процедуре у организацијама јавног сектора помажући да се успостави безбедно окружење за наменско коришћење средстава.

ПИФЦ чине три основна елемента:

1. финансијско управљање и контрола (ФМЦ),
2. функционално независна интерна ревизија (ИА),
3. Централна јединица за хармонизацију и координацију система финансијског управљања и контроле и методологија интерне ревизије (ЦХУ).

#### 3.1. Одговорност руководиоца

У складу са принципима управљачке одговорности, руководиоци организација су непосредно одговорни за управљање и развој организације којом руководе. Основне функције руководиоца су планирање активности организације, увођење процеса управљања ризицима, обезбеђење одговарајућег система контроле који ће ризике свести на прихватљив ниво, стално праћење адекватности контроле да пружи разумно уверавање да ће организација остварити своје циљеве. Како не би било исплативо успоставити систем контроле који би покривао све могуће ризике, руководиоца има одговорност да стално врши идентификовање, процењивање и праћење потенцијалних ризика и последично да успоставља контроле које ће заштитити организацију од реализовања неприхватљивих ризика. Руководилац је одговоран поред финансијских и за све друге активности и процесе у организацији, и због тога мора разумети концепт интерне контроле (финансијско управљање и контрола и интерна ревизија) и промовисати га међу запосленима. Руководилац је одговоран и за редовно извештавање о стању система финансијског управљања и контроле и степену развоја интерне ревизије у организацији за коју је одговоран. Руководилац може на основу аката о унутрашњој организацији и начину рада пренети овлашћења на друга лица. Преношењем овлашћења, преноси се и одговорност, али преношење овлашћења и одговорности не искључује одговорност руководиоца.

#### 3.2. Финансијско управљање и контрола

Финансијско управљање и контрола, као компонента ПИФЦ, представља целокупни систем финансијских и нефинансијских контрола, укључујући и организациону структуру, методе и процедуре и то не само финансијских система, већ и оперативних и стратешких система организације у јавном сектору. Ове контроле, кроз управљање ризицима у разумној мери пружају уверавање да ће се остварити циљеви организације. Одговорност руководиоца је да успоставе читав скуп правила и обезбеде њихову примену са циљем:

- а) обављања пословања на правилан, етичан, економичан, ефикасан и ефикасан начин,

- б) усклађености пословања са законима, прописима, политикама, плановима и поступцима,
- в) заштите имовине и других ресурса од губитака узрокованих лошим управљањем, неоправданим трошењем, неоправданим коришћењем, неправилностима и преварама,
- г) јачања одговорности за успешно остварење задатака,
- д) правовременог и тачног финансијског извештавања и праћења резултата пословања.

Систем за финансијско управљање и контроле успоставља се у свим организационим јединицама јавног сектора и на свим нивоима унутар организације без обзира на њену величину и број запослених, а спроводе га руководиоци и сви запослени. Систем обухвата сва средства укључујући и средства Европске уније. Свака организација треба да обликује властити систем у складу са својим потребама и постојећим окружењем.

За успостављање Финансијског управљања и контроле примењују се опште прихваћени INTOSAI стандарди интерне контроле за јавни сектор (INTOSAI Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector), који обухватају и интегрисани оквир интерне контроле који је дефинисала Комисија спонзорских организација - COSO (The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission), не укључујући функцију интерне ревизије, са пет међусобно повезаних елемената:

- контролно окружење,
- управљање ризицима,
- контролне активности,
- информисање и комуникација,
- праћење и процена система.

#### 3.2.1. 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.

#### 3.2.2. 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 усваја стратегију управљања ризиком, која се ажурира сваке три године, као и у случају када се контролно окружење значајније измени. Контроле које служе за свођење ризика на прихватљив ниво морају бити анализирани и ажурирани најмање једном годишње.

#### 3.2.3. 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.

Обухватају поступке одобрења, поступке преноса овлашћења и одговорности, раздвајање дужности, систем двоструког потписа, правила која осигуравају сигурност и заштиту имовине и информација, поступке за потпуно, тачно, правилно и ажурно евидентирање свих пословних трансакција, поступке за управљање људским потенцијалима и друго. Ефикасне контроле морају да буду одговарајуће, да функционишу конзистентно на начин како су замишљене и морају бити повезане са општим циљевима организације.

Контроле се могу класификовати као:

**Превентивне** – осмишљене да спречавају појаву пропуста, неефикасности, грешака, односно неправилности. Не могу да гарантују да се контролисани фактор неће појавити, али умањују вероватноћу његовог појављивања.

**Детекционе** – осмишљене да детектују и исправљају грешке, неефикасности, односно неправилности. Не могу пружити апсолутну сигурност будући да се оне активирају након одређеног догађаја, односно исхода, али могу да умање ризик од нежељених последица пошто омогућавају предузимање корективних радњи.

**Директивне** – осмишљене су да подстакну радње и догађаје неопходне за остваривање циљева.

**Корективне** – контроле су осмишљене да исправљају детектоване грешке. Пружају начин за одређени повраћај у случају губитака или штете.

Контроле морају бити одговарајуће, а трошкови за њихово увођење не смеју превазићи очекивану корист од њиховог увођења.

#### 3.2.4. Информисање и комуникација

Добар систем информисања и комуникација од велике је важности за одржавање ефикасног система финансијског управљања и контроле. Он обухвата:

- идентификовање, прикупљање и дистрибуцију, у одговарајућем облику и временском оквиру, поузданих и истинитих информација које омогућавају запосленима да преузму одговорности;
- ефективно комуницирање, хоризонтално и вертикално, на свим хијерархијским нивоима корисника јавних средстава;
- 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;
- коришћење документације и система тока документације који обухвата правила бележења, израде, кретања, употребе и архивирања документације;
- документовање свих пословних процеса и трансакција ради израде одговарајућих ревизорских трагова;
- 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.

#### 3.2.5. Праћење и процена система

Подразумева увођење система за надгледање финансијског управљања и контроле проценом адекватности и ефикасности његовог функционисања. Праћење и процена система обухвата разматрање активности и трансакција организације у циљу процене квалитета рада у одређеном периоду и процене успешности контрола. Руководство треба да усмери активности надзора према систему контрола и остварењу мисије организације. Праћење и процена система финансијског управљања и контрола обавља се сталним надзором и самопроценом.

### 3.3. Функционално независна интерна ревизија

Интерна ревизија је независна активност која пружа објективно професионално мишљење саветодавног карактера, 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.

У оквиру концепта ПИФЦ 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 извештавању о обављеној 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 ревизије заснованих на ризику.

Интерна ревизија обезбеђује стручно мишљење и препоруке, како би управљачки и контролни системи били успостављени у складу са правилима и стандардима, односно начелима доброг финансијског управљања.

Потребно је направити разлику између интерне ревизије и система финансијског управљања и контроле. За систем финансијског управљања и контроле одговоран је руководилац организације. Интерни ревизори нису одговорни за успостављање, функционисање и развој система за финансијско управљање и контролу, већ су одговорни за процену функционисања тих система, потенцијалних слабости, недостатака и нерегуларности и давање препорука за побољшање и предузимање корективних активности. Руководилац организације је одговоран за спровођење препорука интерне ревизије.

### 3.4. Хармонизација

Кључно обележје модерног финансијског управљања јесте потреба да се процес доношења одлука и одговорност поставе што је ближе могуће самој операцији/радњи (на ниже организационе јединице - subsidiarity<sup>4</sup>). То подразумева кретање од централизоване контроле, где се све одлуке доносе и надзор врши на централном нивоу Владе, уобичајено у Министарству финансија, ка децентрализованом контроли, где одлуке доносе и надзор врше појединци одговорни за пружање услуга које захтева Влада - у организацијама јавног сектора.

Предности оваквог приступа су двојаке:

- а) Руководство и запослени у организацији су у бољој позицији да схвате утицај и последице одређених одлука.
- б) Кроз пружање услуга, руководство и запослени осећају већу „својину” над услугама уколико имају одређену контролу и одговорност за одлуке које доносе.

Одговорност за финансијску контролу се децентрализује, али се децентрализација остварује путем централно регулисаног оквира, кроз механизам централне хармонизације у Министарству финансија.

#### 3.4.1. Централна јединица за хармонизацију

У складу са најбољом праксом ЕУ и праксом у другим земљама кандидатима за придруживање ЕУ, Централна јединица за хармонизацију успоставља се ради хармонизације система финансијског управљања и контроле и методологије интерне ревизије. Ова јединица потврђује квалитет и независност свих функција у оквиру ПИФЦ и задужена је за промовисање и пружање подршке у развоју ФМЦ и ИА. ЦХУ је поред тога задужена и за координацију и усмеравање обука за руководиоце свих организација, запослених задужених за ФМЦ и интерних ревизора, а у вези са финансијским управљањем и контролом и интерном ревизијом у јавном сектору. Ова јединица функционише као „центар стручности” кад је у питању ПИФЦ. Као таква, ЦХУ је задужена за праћење добре праксе, међународних стандарда и стандарда Европске комисије. Активности ЦХУ везане за ФМЦ и ИА организују се као две одвојене активности у оквиру једне јединице. ЦХУ се лоцира у Министарству финансија, а руководилац ове јединице подноси извештаје о стању и напретку ПИФЦ директно министру.

#### 3.4.2. Координација и хармонизација методологије и стандарда

ЦХУ је одговорна за израду нацрта прописа из области ПИФЦ, односно за разраду и примену методологије и стандарда везаних за ФМЦ и ИА, а нарочито за:

- а) успостављање стандарда за ФМЦ;
- б) пружање опште подршке и давање упутства корисницима јавних средстава за израду ревизорских трагова за чију израду они сnose одговорност (audit trails)<sup>5</sup>;
- в) припрему методологије за процену ризика коју ће користити сви корисници јавних средстава;
- г) праћење спровођења ФМЦ;
- д) припрему приручника и методологија за ФМЦ и ИА;

<sup>4</sup> Принцип по коме најмање јединице одређене организације имају овлашћења да доносе одлуке.

<sup>5</sup> Ревизорски траг је евиденција која обухвата целокупну документацију и показује пословну промену у свим њеним фазама, са могућношћу да се прати од сумарних збирова па све до појединачних детаља и обратно.



- ђ) припрему упутства за израду „повеље” (Charter) ИА;
- е) утврђивање професионалних стандарда и етичких кодекса за све запослене у ИА;
- ж) процену квалитета и преглед структуре и рада ИА;
- з) праћење најбоље праксе везане за ФМЦ и ИА.

3.4.3. Координација и хармонизација стручног усавршавања и сертификације интерних ревизора, обука за руководиоце и запослене везана за ФМЦ.

ЦХУ је задужена за припрему и вођење програма сертификације овлашћених интерних ревизора у јавном сектору, као и за обезбеђивање обуке која ће интерне ревизоре усавршити у вештинама које су им неопходне да би били у току са најновијим „трендовима” у интерној ревизији. ЦХУ ради на развијању „тимског духа” кроз организовање стручних скупова, као и мање формалних радионица и семинара путем којих ће промовисати високе стандарде и подстицати размену идеја и добре праксе. ЦХУ утврђује потребе за обуком руководилаца и осталих запослених у вези ФМЦ и обезбеђује организацију утврђених обука.

3.4.4. Гаранција независности целокупне функције интерне ревизије

ЦХУ пружа смернице, савете и подршку интерним ревизорима који се суочавају са притиском да обављају послове који нису у њиховој надлежности, односно интерним ревизорима који се суочавају са тешкоћама у примени њихових најважнијих препорука.

3.4.5. Одговорност ЦХУ за годишње извештавање о стању ПИФЦ

У циљу јачања отворености процеса и мерења напретка развоја и имплементације ПИФЦ, ЦХУ ће сачињавати консолидовани годишњи извештај. Да би испунила овај задатак ЦХУ ће израдити два упитника који ће послужити корисницима јавних средстава да изврше самопроцену ФМЦ и ИА. На основу анализе добијених одговора из годишњих извештаја о стању ПИФЦ од стране корисника јавних средстава и на основу праћења спровођења утврђених захтева, ЦХУ ће сачинити обједињени годишњи извештај о стању ПИФЦ за министра финансија, који ће га проследити Влади.

3.4.6. Мрежа ЦХУ

Повезивање са осталим учесницима у ПИФЦ може се остварити организовањем редовних састанака, радионица, коришћењем интернет странице или издавањем часописа ради разматрања питања од значаја за ПИФЦ. Иако адекватно интерно повезивање представља приоритет за оптимално функционисање ЦХУ, једнако је важно и екстерно повезивање. Екстерно повезивање односи се не само на сарадњу са државном ревизорском институцијом, већ и на приватне организације за интерну ревизију, професионална тела која се баве ревизијом и рачуноводством, као и релевантне академске институције у земљи, али и у иностранству. Такође је важно и повезивање са ЦХУ из других земаља, при чему се заједнички проблеми на успостављању и спровођењу ПИФЦ могу решавати разменом искустава.

## 4. ПРЕГЛЕД ПОСТОЈЕЋЕГ КОНТРОЛНОГ ОКРУЖЕЊА

### 4.1. Институционални оквир

#### 4.1.1. Народна скупштина

Народна скупштина је највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији. Доноси законе и државни буџет, надзире рад Владе и других носилаца јавних функција одговорних Скупштини у складу са Уставом и законом.

#### 4.1.2. Влада

Влада је носилац извршне власти у Републици Србији, предлаже и извршава законе и друге опште акте Народне скупштине, доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона, усмерава и надзире рад државне управе.

#### 4.1.3. Државна ревизорска институција

Државна ревизорска институција је највиши државни орган ревизије јавних средстава у Републици Србији. Институција је самосталан и независан државни орган. За обављање послова из своје надлежности Институција је одговорна Народној скупштини. Народна скупштина је донела Закон о Државној ревизорској институцији у новембру 2005. године, образовала Савет у септембру 2007. године, а у току је материјално опремање и кадровско попуњавање Институције.

#### 4.1.4. Министарство финансија

Министарство финансија, поред осталих послова, обавља послове државне управе који се односе на републички буџет; утврђивање консолидованог биланса јавних прихода и јавних расхода; систем и политику пореза, такса и других јавних прихода; политику јавних расхода; управљање расположивим средствима јавних финансија Републике Србије; јавни дуг и финансијску имовину Републике. У Министарству финансија у циљу ефикаснијег обављања послова формиране су организационе јединице са следећим задужењима:

- Одељење буџетске инспекције Сектора за буџетску инспекцију и ревизију

Функција буџетске инспекције је контрола примене закона у области материјално-финансијског пословања и наменског и законитог коришћења средстава корисника јавних средстава која се обавља у складу са планом одобреним од стране министра. За утврђене незаконитости, буџетска инспекција решењем налаже мере за њихово отклањање и предузима друге законом утврђене поступке. Уколико корисници јавних средстава не поступе по коначном решењу буџетске инспекције, министар може издати налог да им се обустави пренос средстава буџета у текућем периоду, осим средстава за плате, до висине ненаменски утрошених средстава која су по коначном решењу буџетске инспекције наложена да се врате.

У средњем року, размотриће се могућност и начин да се рад буџетске инспекције фокусира на борбу против превара и корупције, на основу пријава и жалби, изменама и допунама постојећег законског оквира или доношењем посебног законског оквира.

- Одељење за интерну ревизију Сектора за буџетску инспекцију и ревизију

Функције интерне ревизије су: провера примене закона и поштовања правила интерне контроле; оцена система интерних контрола у погледу њихове адекватности, успешности и потпуности; давање савета када се уведу нови системи, процедуре или задаци; ревизија начина рада (перформанси) која представља оцену пословања и процеса, укључујући и нефинансијске операције, у циљу оцене економичности, ефикасности и успешности; успостављање сарадње са екстерном ревизијом; вршење осталих задатака неопходних да би се остварила сигурност у погледу функционисања система интерне ревизије. Одељење обавља послове интерне ревизије као централизована служба на нивоу Владе до успостављања децентрализоване функције интерне ревизије. У оквиру широких надлежности и задатака овог одељења налазе се и послови који се односе на развој система ПИФЦ у складу с међународним стандардима. Ове надлежности и задаци биће у надлежности Одељења до формирања Централне јединице за хармонизацију. Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у министарству финансија од фебруара 2009. године, систематизован је одсек за интерну ревизију за потребе самог министарства, непосредно подређен министру. Кадровска попуна овог одсека извршиће се преваходно интерном прерасподелом одговарајућег кадра из министарства и управа у саставу министарства (инспектори, контролори) након чега ће им се пружити одговарајућа дообука.

- Сектор за макроекономске и фискалне анализе и пројекције

Сектор обавља студијско-аналитичке послове који се односе на: припрему и израду Меморандума о буџету и економској и фискалној политици за наредни трогодишњи период; припрему и израду Економског и фискалног програма, односно Предприступног економског програма за средњорочни период; израду анализа макроекономских и фискалних кретања; израду средњорочних пројекција макроекономских и фискалних агрегата и индикатора; израду Билтена јавних финансија на српском и енглеском језику; утврђивање макроекономских и фискалних претпоставки за израду буџета; израду пројекција јавних прихода, јавних расхода и дефицита/суфицита, као и извора за покриће дефицита, односно коришћења суфицита; израду консолидованог биланса јавне потрошње у Републици Србији; анализу макроекономских и фискалних ефеката законских и других нормативних аката и мера економске и фискалне политике.

- Управа за трезор

У Сектору за припрему буџета Управе за трезор обављају се следећи послови: нормативни и студијско-аналитички послови на изради закона и других прописа којим се уређује буџетски систем, систем финансирања организација обавезног социјалног осигурања; систем финансирања локалних власти; припрема закона о буџету Републике Србије и учешће у изради закона и других прописа којима се ангажују средства буџета Републике, буџета локалних власти и организација обавезног социјалног осигурања; планирања и припреме допунског буџета и допунских финансијских планова организација обавезног социјалног осигурања и одлуке о привременом финансирању; израде упутстава, процедура и смерница за припрему буџета и финансијских планова буџетских корисника и организација обавезног социјалног осигурања; предлагања нивоа апропријација по корисницима и врстама издатака буџета Републике.

У Сектору за извршење буџета Управе за трезор обављају се следећи послови: анализирање и праћење примања Републике; процена и планирање финансијских операција и издатака; учествовање у изради законских и подзаконских аката везаних за делокруг рада сектора; управљање готовином и другим финансијским средствима и одржавање ликвидности унутар консолидованог рачуна трезора.

У Сектору за буџетско рачуноводство и извештавање Управе за трезор обављају се следећи послови: пријем и контрола исправности документације корисника буџетских средстава; обрада плаћања и евидентирања примања; вођење главне књиге, помоћних књига и других помоћних евиденција у трезору; финансијско извештавање; састављање завршног рачуна буџета Републике и консолидованог извештаја Републике; прописивање правила буџетског рачуноводства, одржавање система класификације, прописивање захтева у погледу интерног и екстерног извештавања.

У Сектору контроле Управе за трезор обавља се пријем и контрола исправности захтева за преузимање обавеза и плаћања као и документације корисника буџетских средстава и других органа и организација; сарадња са корисницима буџетских средстава и решавање текућих проблема ради усклађивања извршења буџета са законом о буџету и упутствима о раду трезора; унос података у систем за аутоматску обраду података ради извршења буџета.

- Пореска управа

Пореска контрола као поступак провере и утврђивања законитости и правилности испуњавања пореске обавезе и обавеза по основу обавезног социјалног осигурања, обавља се путем канцеларијске и теренске контроле провером законитости у раду односно провером тачности, потпуности и усклађености са законом, односно другим прописом података исказаних у пореској пријави, као и пореском билансу, рачуноводственим извештајима и другим евиденцијама пореског обвезника, упоређивањем са подацима из пореског књиговодства и других службених евиденција које води, односно којима располаже Пореска управа. Откривање пореских кривичних дела и њихових извршилаца обавља Пореска полиција.

- Управа Царина

Спроводи мере царинског надзора и контроле над царинском робом, спроводи царински поступак, врши обрачун, наплату и принудну наплату увозних и других дажбина, акциза и пореза на промет и накнада за робу која се увози, односно када је то посебним прописима одређено, извози; спроводи превентивну и накнадну контролу; спроводи законом предвиђени поступак у циљу откривања

царинских прекршаја, привредних преступа и кривичних дела, и обавља друге послове из своје надлежности.

- Девизни инспекторат

Обавља послове надзора над применом прописа који се односе на промет роба и услуга са иностранством и обављање делатности у иностранству са становишта девизног пословања и кредитних односа са иностранством.

- Управа за спречавање прања новца

Прикупља, анализира и чува податке и информације добијене од обвезника, као финансијска обавештајна служба, обавештава надлежне државне органе о сумњивим трансакцијама прикривања незаконитог порекла новца или имовине стечене криминалом. Доприноси јачању система за откривање и спречавање прања новца у Србији и очувању интегритета финансијског система државе.

#### 4.1.5. Министарства и други органи државне управе

Министарства и други органи државне управе, спроводе политике и програме, одговорним коришћењем јавних средстава и ефикасним пружањем услуга у оквиру својих надлежности. У оквиру појединих министарстава организоване су инспекцијске службе које обављају послове инспекцијског надзора у складу са законима и подзаконским актима. Спровођење инспекцијског надзора, у складу са посебним законима, подразумева директан увид у опште и појединачне акте и документацију, услове и начин рада контролисаних субјеката и предузимање законом и другим прописима предвиђених мера да се утврђено стање и пословање усклади са прописима. Инспекцију спроводе инспектори и други државни службеници овлашћени за спровођење контроле када је то посебним законом одређено. Ова врста контроле представља класичну инспекцијску контролу која се може сматрати накнадном контролом, али која није саставни део ПИФЦ.

#### 4.1.6. Управа за јавне набавке

Управа у складу са Законом о јавним набавкама, између осталих обавља послове који се односе на: учешће у припреми прописа у области јавних набавки; праћење поступка јавне набавке; подношење захтева за заштиту јавног интереса; друге послове у складу са законом. Управа једном годишње подноси Влади извештај о јавним набавкама у претходној години, са предлогом мера.

#### 4.1.7. Комисија за заштиту права понуђача

Послове заштите права понуђача и јавног интереса, у свим фазама поступка јавне набавке, обезбеђује Комисија за заштиту права понуђача.

#### 4.1.8. Републичка дирекција за имовину Републике Србије

Дирекција прати и анализира стање средстава у државној својини, начин њиховог коришћења и врши надзор над применом одредаба Закона о средствима у својини Републике Србије и других прописа о располагању, коришћењу и управљању тим средствима, ако законом није друкчије одређено. У вршењу надзора има право увида у евиденцију и документацију о прибављању, отуђењу, коришћењу и управљању средствима у државној својини и обавезу да предлаже мере које треба предузети ради отклањања утврђених неправилности и незаконитости.

#### 4.1.9 Локална самоуправа

Послови контроле на нивоу локалне самоуправе у надлежности су служби за буџетску инспекцију и интерну ревизију на локалном нивоу, као и трезора локалне самоуправе.

#### 4.1.10 Организације обавезног социјалног осигурања

Организације обавезног социјалног осигурања у Републици Србији обезбеђују услуге утврђене законом у области пензијског и инвалидског осигурања, здравственог осигурања и за случај привремене незапослености. У оквиру појединих организација обавезног социјалног осигурања у складу са посебним законима и подзаконским актима, образоване су посебне службе које се баве надзором над радом контролисаних субјеката и предузимањем законом и другим прописима предвиђених мера.

## 4.2. Законодавни оквир

Реформа Интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији започета је 2002. године, усвајањем Закона о буџетском систему и доношењем низа подзаконских аката.

Успостављена је ex-ante контрола која се обавља код корисника јавних средстава и централизовано у Управи за трезор при Министарству финансија. Код корисника јавних средстава ex-ante контрола врши се у оквиру финансијске службе, а законитост преузетих обавеза и плаћања потврђује се двоструким потписом. Код појединих директних корисника буџетских средстава организоване су службе интерних контролора које, независно од финансијске службе, имају задатак ex-ante контроле законитости и исправности преузимања обавеза и плаћања.

Успостављена је ex-post контрола, коју врше Буџетска инспекција Министарства финансија са надлежношћу над целокупним јавним сектором и службе интерних контролора организоване код појединих директних корисника буџетских средстава које врше ex-post контролу код тих директних корисника и индиректних корисника из њихове надлежности.

Успостављена је интерна ревизија на централном нивоу у Министарству финансија са задатком обављања интерне ревизије у јавном сектору.

Изменама и допунама Закона о буџетском систему из октобра 2006. године прописана је обавеза да корисници јавних средстава, успоставе одговарајуће системе интерне контроле (сет правила и процедура и одговорности свих запослених), да се успостави организационо и функционално независна децентрализована интерна ревизија и обезбеди хармонизација методологије и стандарда за финансијско управљање и контролу и интерну ревизију у јавном сектору формирањем Централне јединице за хармонизацију у Министарству финансија.

У септембру 2007. године донети су Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање и функционисање система финансијског управљања и контроле у јавном сектору и Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном сектору.

Предлогом измена Закона о буџетском систему појашњен је концепт Интерне финансијске контроле у јавном сектору са конститутивним елементима. Када буду усвојене чиниће базу за даљи развој интерне финансијске контроле у јавном сектору у складу са концептом који је развила Европска комисија. По усвајању предложених законских одредби биће потребно извршити одговарајуће усклађивање правилника.

На основу Закона о буџетском систему у циљу развијања и примене ПИФЦ, као свеобухватног система интерне контроле донета су подзаконска акта, од којих наводимо најзначајније:

- Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање и функционисање система финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Службени гласник РС”, број 82/07);
- Приручник за финансијско управљање и контролу;
- Упутство за припрему буџета које се доноси за сваку календарску годину;
- Корисничко упутство о раду система управљања јавним финансијама (СУЈФ), од јануара 2008. године;
- Правилник о заједничким основама, критеријумима и задацима за рад финансијске службе директног корисника буџетских средстава („Службени гласник РС”, број 123/03);
- Уредба о буџетском рачуноводству („Службени гласник РС”, бр. 125/03 и 12/06);
- Правилник о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем („Службени гласник РС”, бр. 20/07...3/09);
- Правилник о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја корисника буџетских средстава и корисника средстава организација обавезног социјалног осигурања („Службени гласник РС”, бр. 51/07 и 14/08);
- 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 („Службени гласник РС”, бр. 3/04, 140/04 и 1/06);
- Правилник о условима и начину за отварање и укидање подрачуна консолидованог рачуна трезора код Управе за трезор („Службени гласник РС”, бр. 92/02 и 8/06);
- Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном сектору („Службени гласник РС”, број 82/07).

- Приручник за интерну ревизију који поред осталог садржи:
  - модел за израду Повеље интерне ревизије;
  - модел за израду Етичког кодекса који примењују интерни ревизори;
  - модел за израду Систематизације и описа послова интерне ревизије;
  - модел за израду Стратешког и Годишњег плана рада интерне ревизије;
  - приказ стандарда Института интерних ревизора;
  - упутства за вођење интервјуа и процењивање система интерних контрола.

Приручник за финансијско управљање и контролу и Приручник за интерну ревизију потребно је званично објавити.

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 државној управи;
- Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја;
- Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција;
- Закон о платама у државним органима и јавним службама;
- Закон о државним службеницима;
- Закон о платама државних службеника и намештеника;
- Закон о раду;
- Закон о јавним набавкама;
- Закон о пореском поступку и пореској администрацији:
- Царински закон;
- закони из области обавезног социјалног осигурања;
- Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе;
- Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника;
- Уредба о оцењивању државних службеника.

## **5. ОЦЕНА ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА И ПОТРЕБНЕ АКТИВНОСТИ НА УСПОСТАВЉАЊУ И УНАПРЕЂЕЊУ СИСТЕМА ФИНАНСИЈСКОГ УПРАВЉАЊА И КОНТРОЛЕ**

### **5.1. Оцена постојећег стања ФМЦ-а**

У складу са одредбама Закона о буџетском систему, функционер директног, односно индиректног корисника буџетских средстава одговоран је за преузимање обавеза, њихову верификацију, издавање налога за плаћање које треба извршити из средстава органа којим руководи и издавање налога за уплату средстава која припадају буџету.

Функционер директног, односно индиректног корисника буџетских средстава одговоран је за закониту, наменску, економичну и ефикасну употребу буџетских апропријација. За успостављање безбедних и ефикасних интерних контрола везаних за све одлуке које се односе на финансијско управљање и контролу, одговоран је руководилац организације или лице које он овласти. Функционер директног, односно индиректног корисника буџетских средстава може пренети поједина овлашћења на друга лица у директном, односно индиректном кориснику буџетских средстава.

Законом о буџетском систему прописано је да је директни корисник буџетских средстава одговоран за рачуноводство сопствених трансакција, а у оквиру својих овлашћења и за рачуноводство трансакција индиректних корисника буџетских средстава који спадају у његову надлежност (у даљем тексту: буџетско рачуноводство).

**Програмски део буџета** уведен је изменама Закона о буџетском систему из 2006. године. То је део буџета који садржи задатке и активности корисника буџетских средстава, који се спроводе у циљу ефикасног управљања средствима по предложеним програмима, а који доприносе остварењу стратешких циљева у складу са економском политиком земље; програмски део буџета садржи активности које се односе на одређене капиталне пројекте, субвенције и друге стварне расходе државне помоћи, расходе за кофинансирање трошкова ради спровођења програма развојне помоћи Европске уније, а може да садржи и друге активности корисника у складу са програмским циљевима. Увођењем програмског дела буџета унапређена је отвореност и одговорност приликом коришћења јавних средстава.

Консултанти са пројекта Интерна финансијска контрола и интерна ревизија – фаза 2, израдили су Приручник за финансијско управљање и контролу. По пријему годишњих извештаја о ФМЦ од стране корисника јавних средстава, извршиће се анализа обима примене овог приручника.

#### **5.1.1. Уредба о буџетском рачуноводству**

На основу Закона о буџетском систему Влада је донела Уредбу о буџетском рачуноводству којом се ближе уређује буџетско рачуноводство (стање и промене на имовини, потраживањима, обавезама, изворима финансирања, расходима, издацима, приходима и примањима) и систем главне књиге трезора. Уредбом је прописано да рачуноводствена исправа мора бити потписана од стране лица које је исправу саставило, лица које је исправу контролисало и лица одговорног за насталу пословну промену и други догађај и достављена на књижење наредног дана, а најкасније у року од два дана од дана настанка пословне промене и другог догађаја. Лица одговорна за састављање и контролу рачуноводствених исправа својим потписом на исправи гарантују да је истинита и да верно приказује пословну промену.

Корисници буџетских средстава имају обавезу да интерним општим актом дефинишу: организацију рачуноводственог система; интерне рачуноводствене контролне поступке; лица која су одговорна за законитост, исправност и састављање исправа о пословној промени и другом догађају; кретање рачуноводствених исправа као и рокове за њихово достављање.

#### **5.1.2. Правилник о заједничким основама, критеријумима и задацима за рад финансијске службе директног корисника буџетских средстава**

На основу Закона о буџетском систему Министар финансија донео је Правилник о заједничким основама, критеријумима и задацима за рад финансијске службе директног корисника буџетских средстава. Правилником је прописано да директни корисник, у зависности од врсте и обима финансијско-материјалних послова које обавља, а који су условљени делокругом и обимом његове надлежности, својим општим актом, на који сагласност даје министар надлежан за послове финансија, дефинише опис послова и број извршилаца у финансијској служби. Послови које обавља

финансијска служба директног корисника, према Закону и Правилнику јесу послови припреме и израде предлога финансијског плана, расподеле средстава индиректним корисницима буџетских средстава у оквиру одобрених апропријација, припреме и комплетирања документације за извршење финансијског плана, извршавање задатака који се односе на управљање имовином за коју је одговоран директни корисник, вођење пословних књига и усклађивање са главном књигом трезора и састављање консолидованих периодичних и годишњих извештаја, као и други финансијско-материјални послови.

#### 5.1.3. Организациона структура финансијских служби

Организациона структура финансијских служби варира у односу на потребе и могућности корисника јавних средстава код кога је успостављена.

Поједине финансијске службе имају три различита организациона дела:

- Организациони део за планирање и припрему буџета;
- Организациони део за извршење буџета;
- Организациони део за рачуноводство.

Поједини корисници јавних средстава имају финансијску службу као једну организациону јединицу у којој се извршавају све претходно споменуте функције. Корисници јавних средстава који имају финансијску службу са три различита организациона дела имају руководиоце сваког организационог дела. За свој рад ови руководиоци одговарају руководиоцу задуженом за финансије. Корисници јавних средстава који имају финансијску службу у оквиру организационог дела организације, имају само једног финансијског руководиоца, који за свој рад одговара руководиоцу тог дела организације.

Корисници јавних средстава се могу распоредити у три различите групе:

- Без индиректних корисника буџета. Они обављају послове из своје надлежности са малим бројем запослених и код њих се може појавити проблем поделе дужности.
- Са индиректним корисницима буџета, који највећи део буџета трансферишу индиректним корисницима. Њихове финансијске службе имају више службеника и проблем поделе дужности је мањи.
- Корисници јавних средстава, као што су организације обавезног социјалног осигурања (ООСО), чија је основна функција спровођење обавезног социјалног осигурања на целој територији Републике Србије. Организациона структура финансијске службе у ООСО сложенија је у односу на оне у министарствима. Разлог је свакако што ООСО имају организациону структуру која се састоји од дирекције, филијала и служби широм земље. Руководиоци финансијских служби ових ООСО налазе се у Београду, и за свој рад и исправно финансијско пословање филијала и служби одговарају директору ООСО.

Све финансијске службе обављају пет основних финансијских функција и то су:

- Израда буџета/финансијских планова;
- Прописивање оквира финансијске контроле;
- Управљање извршењем буџета и имовином за коју је одговоран корисник;
- Вођење пословних књига;
- Финансијско извештавање.

#### 5.1.4. Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање и функционисање система финансијског управљања и контроле у јавном сектору

Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање и функционисање система финансијског управљања и контроле у јавном сектору дефинише основне елементе који чине систем, начин успостављања и функционисања и координацију и хармонизацију ФМЦ.

#### 5.1.5. Корисничко упутство о раду система управљања јавним финансијама

Корисничким упутством о раду система управљања јавним финансијама (у даљем тексту: СУЈФ), од јануара 2008. године дефинисане су процедуре за апропријације, за план извршења буџета и квоте, за преузимање обавеза као и процедуре за плаћања и трансфер средстава.

По утврђивању потреба за плаћањем код корисника јавних средстава припремају се, оверавају и одобравају обрасци за извршење буџета/финансијског плана, и прослеђују Управи за трезор. Кад се захтев за плаћање доставља Управи за трезор, заједно са образцем подноси се и пратећа документација.



Уз захтев за пренос средстава доставља се акт који потписује овлашћено лице, а којим се објашњава како ће средства бити искоришћена. Када се ради о трансферима, почев од 1. јануара 2008. године, директни корисник буџетских средстава их врши непосредно својим индиректним корисницима. Захтев за преузимање обавезе не контролише Управа за трезор, већ их директни корисник буџетских средстава непосредно уноси и оверава у СУЈФ.

Буџетска средства са консолидованог рачуна трезора могу се исплатити по следећој процедури:

- **Финансијски службеник директног корисника јавних средстава** – надлежан за одређену област идентификује обавезу плаћања. Рачун, прерачун или неки други документ мора да буде основа за обавезу плаћања.
- **Финансијски службеник директног корисника јавних средстава** – Прегледа да ли је пратећа документација одговарајућа и тачна. Уколико је основ за захтев за плаћање прерачун или неки други документ, онда проверава да ли су износи добро израчунати и да ли је документација одговарајућа, односно да ли има правни основ. Пратећа документација прослеђује се службенику за припрему.
- **Службеник за „припрему” директног корисника јавних средстава** – на бази расположивих (сопствених) докумената, припрема Захтев за креирање преузете обавезе, електронски и у папирној форми (штампа га), прилаже уз њега фотокопије докумената којима доказује законску основаност исплате, врсту расхода, очекивани датум плаћања, износ обавезе плаћања, извор финансирања, функцију, шифру економске класификације, потписује образац Захтев за креирање преузете обавезе (у електронској форми и у папирној форми) на месту са ознаком „припрема” и доставља лицу овлашћеном за „оверавање” у директном кориснику са пратећом документацијом.
- **Овлашћени службеник за „оверавање” директног корисника јавних средстава** – прегледа Захтев за креирање преузете обавезе и пратећу документацију у циљу провере да ли је образац правилно попуњен, да ли је набавка спроведена у складу са наменом одобреном у буџету, да ли процењени датуми плаћања и износи имају одговарајући основ – да ли се поклапају са одобреним апропријацијама и квотама; оверава Захтев за креирање преузете обавезе у папирној форми на месту са ознаком „оверава” .
- **Особа за „одобравање” директног корисника јавних средстава** – Функционер који руководи директним корисником јавних средстава или лице које он овласти, прегледа Захтев за креирање преузете обавезе и пратећу документацију и потписује образац у папирној форми на месту са ознаком „одобрава” и прослеђује га финансијској служби;
- **Финансијска служба директног корисника јавних средстава** – прослеђује Захтев за креирање преузете обавезе (оригинал образац), решење о распореду средстава (оригинал) и копије пратеће документације Управи за трезор.
- **Министарство финансија, Управа за трезор обавља следеће:**
  1. Прегледа Захтев за креирање преузете обавезе и проверава да ли постоје одговарајући потписи. Врши контролу Захтева за креирање преузете обавезе и то да ли је унета ознака за финални документ; да ли је адекватна шифра економске класификације; да ли се износи на захтеву и финалном документу (у оквиру пратеће документације) слажу; проверава очекивани датум плаћања и контролу пратеће документације.
  2. Пре визирања у Управи за трезор, Захтев за креирање преузете обавезе је само евидентиран у СУЈФ и може се мењати и брисати.
  3. Када се Захтев за креирање преузете обавезе визири у СУЈФ, односно преведе у статус „валидан за плаћање” он не може више да се мења и брише. Ако директни корисник мења статус преузете обавезе, мора да креира Захтев за промену преузете обавезе, а та измена је важећа кад је визири овлашћена особа у Управи за трезор, у складу са описаном процедуром.

Када директни корисник јавних средстава прими у електронској форми извештај „преузета обавеза”, лице за припрему везује односно „додаје плаћање” и формира се Захтев за плаћање у електронској форми.

**Директни корисник јавних средстава, лице за „оверу”** оверава Захтев за плаћање електронски и у том статусу Захтев за плаћање чека исплату коју врши Управа за трезор.

Након тога, **финансијска служба директног корисника јавних средстава** архивира оригинале Захтева за креирање преузете обавезе и пратеће документације. Захтев за креирање преузете обавезе је у папирној и електронској форми.

Управа за трезор, на основу тако овереног Захтева за плаћање, генерише налог за плаћање који чека реализацију до очекиваног датума плаћања.

Министарство финансија, Управа за трезор – води посебну евиденцију примљених Захтева за креирање преузете обавезе са пратећом документацијом која се после визирања архивира. После спроведеног плаћања, у СУЈФ се генеришу и чувају подаци за Главну књигу трезора.

Финансијска служба директног корисника јавних средстава – савјерује трансакције из извештаја са поднесеним Захтевима за плаћање и промене уноси у своје помоћне књиге и евиденције.

#### 5.1.6. Обука из области ФМЦ

Спроведена је обука из ФМЦ у 2007. години у седам циклуса којом је обухваћен 141 полазник из 60 организација јавног сектора од којих су 100 полазници обуке у оквиру стицања теоретског знања за вршење интерне ревизије. За обуку коју су спровели консултанци са пројекта „Интерна финансијска контрола и интерна ревизија – фаза 2.” и обучени домаћи инструктори из Одељења интерне ревизије Министарства финансија била је обезбеђена одговарајућа литература. Обука је обухватила четири модула и то:

Модул 1 – Увод у интерну контролу;

Модул 2 – Управљање ризицима;

Модул 3 – Управљачки контролни систем;

Модул 4 – Спровођење финансијског управљања и контрола.

#### 5.1.7. Ниво успостављања ФМЦ код корисника јавних средстава

Код појединих корисника јавних средстава донети су интерни акти у којима су прописани поједини пословни процеси или посебне активности. За већину пословних процеса није прописан начин њиховог обављања што би требало учинити, како би се обезбедило њихово спровођење у складу са начелима законитости, економичности, ефективности и ефикасности. Такође, нису припремљени ревизијски трагови (опис пословног процеса односно поступка, опис активности, лице одговорно за спровођење одређене активности у пословном процесу, као и рок у којем активност треба спровести). Потребно је да сва упутства буду у писаној и званичној форми, а не усмена и незванична.

Корисници јавних средстава су у почетној фази прихватања методологије управљања ризицима али још нису у писаној форми успоставили систем управљања ризицима који обухвата идентификовање, процену и контролу над потенцијалним догађајима и ситуацијама које могу имати супротан ефекат на остварење циљева, односно нису усвојили стратегију управљања ризиком и формирали регистар ризика.

Постојећи систем контрола није успостављен у односу на циљеве које корисници јавних средстава планирају да остваре и ризике који утичу на остварење тих циљева. Постојеће контроле усмерене су на остваривање законитости и правилности али не и економичности, ефикасности и ефективности.

Основни заједнички проблем код свих финансијских служби је недовољан број службеника, тако да се не обезбеђује у потребној мери начело поделе дужности. Досадашњом обуком, а у вези са финансијским управљањем и контролом обухваћен је узак круг државних службеника. Обуком нису били обухваћени руководиоци на највишем нивоу, односно обухваћен је веома мали број руководилаца на средњем нивоу и других државних службеника. У наредном периоду мора се посветити већа пажња процени потреба за обуком из ове области код корисника јавних средстава са републичког нивоа. Потребно је организовати одговарајуће нивое обука за руководиоце, државне службенике и интерне ревизоре.

## 5.2. Потребне активности на успостављању и унапређењу система ФМЦ

Приоритет за Републику Србију јесте да развије снажан и свеобухватан систем интерне финансијске контроле за цео јавни сектор који ће обезбедити добро финансијско управљање свим јавним средствима (укључујући и средства ЕУ).

### 5.2.1. Унапређење законодавног оквира о Интерним финансијским контролама у јавном сектору

Ради остварења овог циља потребно је унапредити законодавни оквир о Интерним финансијским контролама у јавном сектору доношењем новог Закона о буџетском систему, а потом и изменама и допунама Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање и функционисање система финансијског управљања и контроле у јавном сектору, чиме ће се појаснити дефиниције, међусобни односи и јасно разграничити главни елементи ПИФЦ како би се подигла свест руководиоца о њиховој улози и управљачкој одговорности у новом систему децентрализације.

#### 5.2.2. Успостављање ФМЦ

За успостављање ФМЦ потребно је да руководиоца корисника јавних средстава одреди руководиоца надлежног за финансијско управљање и контролу (један од руководиоца на највишем нивоу код корисника јавних средстава) који ће координирати активности на увођењу и развоју система. У складу са потребама може се формирати радна група или унутрашња организациона јединица за ФМЦ која ће бити задужена за спровођење појединих послова како би се успоставио овај систем. Руководилац надлежан за ФМЦ, ако је одређен, односно руководиоца корисника јавних средстава доноси План успостављања, развоја и потребних активности ФМЦ.

Корисници јавних средстава донеће интерна акта којима се прописују поједини пословни процеси или посебне активности. За пословне процесе потребно је прописати начин њиховог обављања, како би се обезбедило њихово спровођење у складу са начелима законитости, економичности, ефективности и ефикасности и припремити ревизијске трагове (опис пословног процеса односно поступка, опис активности, лице одговорно за спровођење одређене активности у пословном процесу, као и рок у којем активност треба спровести). Потребно је да сва упутства буду у писаној и званичној форми.

Корисници јавних средстава донеће интерни акт којим се прописује успостављање система управљања ризицима који обухвата идентификовање, процену и контролу над потенцијалним догађајима и ситуацијама које могу имати супротан ефекат на остварење циљева.

Корисници јавних средстава обавиће процену постојећих система контрола и њихово усклађивање у односу на циљеве које планирају да остваре и ризике који утичу на остварење тих циљева.

Финансијске службе треба ојачати да би се обезбедила примена начела поделе дужности.

#### 5.2.3. Процена потреба за обуком у области ФМЦ

Да би се успешно имплементирао систем ПИФЦ неопходно је пружити одговарајућу обуку запосленима код корисника јавних средстава, који ће бити задужени за успостављање и развој овог система.

У првој фази руководиоци корисника јавних средстава биће упознати са системом ПИФЦ како са структуром и значајем ФМЦ тако и са значајем који интерна ревизија има помажући организацији да оствари своје циљеве, тако што систематично и дисциплиновано процењује и вреднује управљање ризицима, контроле и управљање организацијом.

У другој фази организоваће се обука за руководиоце надлежне за финансијско управљање и контролу, руководиоце средњег нивоа, запослене у финансијско-рачуноводственим службама и остале запослене. План и распоред обуке полазника за све нивое корисника јавних средстава сачиниће Централна јединица за хармонизацију.

## **6. ОЦЕНА ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА И ПОТРЕБНЕ АКТИВНОСТИ НА УСПОСТАВЉАЊУ И УНАПРЕЂЕЊУ ИНТЕРНЕ РЕВИЗИЈЕ**

### **6.1. Оцена постојећег стања ИА**

Изменама Закона о буџетском систему 2006. године, уведена је обавеза успостављања децентрализоване функције интерне ревизије у јавном сектору. Почетком 2007. године у јавном сектору Републике Србије на централном нивоу, било је 101 интерних контролора у 24 корисника јавних средстава и 11 интерних ревизора у Министарству финансија.

У току је реорганизација централизоване функције интерне ревизије коју обавља 8 интерних ревизора Одељења за интерну ревизију Сектора за буџетску инспекцију и ревизију Министарства финансија. Процењено стање функције интерне ревизије у јавном сектору на републичком нивоу, којом је обухваћено 23 корисника јавних средстава, на дан 01.04.2008. године код шест је успостављена функција интерне ревизије са укупно 43 интерна ревизора, а код 17 је у току процес формирања интерне ревизије.

6.1.1 Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном сектору  
Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном сектору министар је донео у септембру 2007. године којим су ближе утврђени критеријуми успостављања и организације; послови, стандарди и методологија; права и одговорности и услови за обављање послова руководиоца интерне ревизије и интерних ревизора; планирање, спровођење и извештавање интерне ревизије.

У свом раду интерни ревизори примењују метод ревизије система. На бази процене ризика сачињавају се стратешки и годишњи планови рада које одобравају руководиоци корисника јавних средстава. На основу годишњих планова рада утврђују се циљеви и опсег рада за сваку појединачну ревизију. Интерни ревизори врше оцену адекватности и успешности система контроле који служе организацији да оствари опште циљеве: економично и ефикасно коришћење средстава; поштовање установљених политика, процедура, закона и прописа; заштиту имовине и интересе организације од губитка свих врста, укључујући и преваре, неправилности или корупцију; интегритет и поузданост информација, рачуна и података. Функционална независност успостављена је независним планирањем, спровођењем и извештавањем о обављеним интерним ревизијама, а организациона независност успостављена је у односу на субјекте ревизије. Интерни ревизори су директно одговорни руководиоцима директних корисника буџетских средстава, руководиоцима организација обавезног социјалног осигурања, односно руководиоцима јавних предузећа и правних лица.

### **6.1.2. Приручник за интерну ревизију**

Приручник за интерну ревизију усаглашен је са консултантима са пројекта „Интерна финансијска контрола и интерна ревизија – фаза 2.” и коришћен је у обуци интерних ревизора. Приручник се састоји из четири дела:

- Први део – Принципи, стандарди и политике интерне ревизије, који представља упутство за кључна питања политике која се тичу управљања интерном ревизијом и рада на интерним ревизијама,
- Други део – Ревизија система, који објашњава кораке које треба следити приликом ревизије система,
- Трећи део – Вештине интерне ревизије, који представља смерницу за низ интерперсоналних вештина и техника које интерни ревизори треба да знају и
- Четврти део – Алатке (инструменти) за интерну ревизију, који садржи основне ревизијске алатке и друга упутства која треба да олакшају обављање неких од најчешћих ревизија.

### **6.1.3. Обука интерних ревизора**

У циљу успостављања нове професије интерне ревизије, консултанти са пројекта „Интерна финансијска контрола и интерна ревизија – фаза 2.” спровели су обуку за предаваче – инструкторе, коју су похађали запослени из Одељења интерне ревизије Министарства финансија. Обучени домаћи инструктори из Одељења интерне ревизије заједно са консултантима у 2007. години, спровели су

седам циклуса обуке којом је обухваћено 155 полазника из 48 организација јавног сектора. Обука је подељена на четири модула и то:

1. Увод у интерну ревизију;
2. Ревизорске вештине;
3. Вештине вођења разговора и извештавање интерних ревизора;
4. Ревизија информационих система и концепти проневере.

Консултанти су за 30 полазника из јавног сектора, одржали тродневни информативни семинар из области интерна ревизија предприступних и постприступних фондова ЕУ. У току 2008. године предавачи - инструктори из Одељења интерне ревизије Министарства финансија одржали су, кроз четири циклуса, обуку за интерну ревизију у јавном сектору из области „Практична примена алата интерне ревизије” за 94 полазника из 24 организације у областима: планирање и припрема буџета; извештавање и рачуноводство; јавне набавке; плате; приходи; информациони системи; и израда стратешког и годишње плана ревизије. У току је спровођење практичне обуке на радном месту којом је обухваћено дванаест корисника јавних средстава са 68 полазника и израда сертификационе шеме за интерне ревизоре.

#### 6.1.4. Ниво успостављања интерне ревизије код корисника јавних средстава

Код корисника јавних средстава на Републичком нивоу успостављање функције интерне ревизије је у почетној фази. Најчешће слабости су: нису именовани руководиоци интерне ревизије; нису усвојене повеље интерне ревизије и правилници о раду интерне ревизије; почетне величине и структуре одељења интерне ревизије нису одређене и усаглашене са руководиоцима корисника јавних средстава; нису припремљени и одобрени средњорочни и годишњи планови рада интерне ревизије; стандарди, етички кодекс и ревизорска методологија се недовољно разумеју, постепено се усвајају а примењују се парцијално.

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

## 6.2. Потребне активности на успостављању и унапређењу ИА

Приоритет за Републику Србију јесте да развије и успостави децентрализовану функцију интерне ревизије за цео јавни сектор, укључујући и средства ЕУ.

6.2.1. Ради остварења овог циља потребно је унапредити законодавни оквир о Интерним финансијским контролама у јавном сектору доношењем новог Закона о буџетском систему, а потом и изменама и допунама Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном сектору, чиме ће се појаснити дефиниције, међусобни односи и јасно разграничити главни елементи ПИФЦ како би се подигла свест руководиоца о њиховој улози и управљачкој одговорности у новом систему децентрализације.

#### 6.2.2. Успостављање ИА

Успостављање децентрализоване функције интерне ревизије започело је обуком интерних контролора директних корисника буџетских средстава Републике и ООСО и њиховом прерасподелом на послове интерне ревизије (интерни ревизори). У циљу даљег спровођења реформе потребно је, тамо где то већ није учињено, именовати руководиоце интерне ревизије. Руководиоци интерне ревизије треба да са руководиоцима корисника јавних средстава утврде и усагласе повељу, правилник о раду, почетну величину и структуру јединица за интерну ревизију. У складу са проценом ризика руководиоци интерне ревизије припремиће средњорочни и годишњи план рада интерне ревизије и доставити руководиоцу корисника јавних средстава на одобрење како је дато у Приручнику за интерну ревизију.

#### 6.2.3. Процена потреба за обуком у области ИА

План и распоред обуке кандидата за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору за све нивое корисника јавних средстава сачиниће Централна јединица за хармонизацију. Тачан број интерних ревизора који је потребан да се обезбеди функција интерне ревизије у 62 најзначајнија корисника јавних средстава на републичком нивоу, може се утврдити након оцене потреба засноване на ризицима, што је комплексан процес који захтева детаљну оцену циљева, ризика и система у оквиру сваке организације. У оквиру пројекта „Интерна финансијска контрола и интерна ревизија –

фаза 2.” консултанти су предложили да се код 62 корисника јавних средстава на републичком нивоу успостави функција интерне ревизије са око 200 интерних ревизора. С обзиром на то да је у току обука за првих 100 полазника, наредних 100 полазника биће обучено до краја 2010. године. Ради обезбеђења одговарајућег квалитета рада интерних ревизора успоставиће се сертификациона шема за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору. У циљу примене стандарда, принципа етичког кодекса и ревизорске методологије вршиће се редовна процена потреба за обуком, која ће се континуирано обезбеђивати у складу са смерницама Централне јединице за хармонизацију.

#### 6.2.4. Обезбеђење кадрова за ИА

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.

## **7. ЦЕНТРАЛНО УСКЛАЂИВАЊЕ И ПОТРЕБНЕ АКТИВНОСТИ НА УСПОСТАВЉАЊУ ЦЕНТРАЛНЕ ЈЕДИНИЦЕ ЗА ХАРМОНИЗАЦИЈУ**

### **7.1. Централно усклађивање**

Хармонизација и координација финансијског управљања и контрола и интерне ревизије у јавном сектору је у почетној фази развоја. Наведене функције вршиће Централна јединица за хармонизацију обезбеђењем јединственог приступа финансијском управљању и контроли и интерној ревизији у целокупном јавном сектору.

#### **7.1.1. Послови Централне јединице за хармонизацију**

Одељење за интерну ревизију Сектора за буџетску инспекцију и ревизију Министарства финансија, обавља послове Централне јединице за хармонизацију за ФМЦ и ИА, до његовог реорганизовања у Централну јединицу за хармонизацију. ЦХУ ће се формирати са два одељења. Надлежност одељења за ИА је израда и ажурирање методологија и стандарда, спровођење обуке, сертификације и надзора над успостављањем и развојем интерне ревизије у јавном сектору и израда консолидованог извештаја о стању ПИФЦ. Надлежност одељења за ФМЦ је израда и ажурирање методологија и стандарда, спровођење обуке и надзора над успостављањем и развојем ФМЦ у јавном сектору и израда консолидованог извештаја о стању ФМЦ.

Постојеће законско решење да Централна јединица за хармонизацију обавља послове ревизије дато је као прелазно до успостављања децентрализованих функционално независних служби за интерну ревизију. Важно је нагласити да ЦХУ не треба да обавља интерну ревизију већ да ће јој посао у области интерне ревизије у каснијој фази развоја, бити контрола квалитета и праћење спровођења препорука које је дала интерним ревизорима ради јединственог поступања и унапређења њиховог рада.

#### **7.1.2. Припрема прописа у области ПИФЦ**

Одељење за интерну ревизију Сектора за буџетску инспекцију и ревизију Министарства финансија је учествовало у припреми Нацрта закона о изменама и допунама Закона о буџетском систему који је донет у октобру 2006. године. Битна новина прописана овим изменама је дефинисање појмова, раздвајање надлежности и прецизирање функција интерне контроле, интерне ревизије и буџетске инспекције и прописивање обавезе успостављања Централне јединице за хармонизацију. Одељење је доставило предлог за нови Нацрт закона о буџетском систему у делу који се односи на ПИФЦ.

Одељење је припремило предлог Уредбе о изменама Уредбе о раду и овлашћењима буџетске инспекције и ревизије и обележјима буџетске инспекције коју је донела Влада, нацрт Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање и функционисање система финансијског управљања и контроле у јавном сектору и нацрт Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање интерне ревизије у јавном сектору, које је донео министар у септембру 2007. године.

Усаглашен је Приручник за интерну ревизију са консултантима са пројекта „Интерна финансијска контрола и интерна ревизија – фаза 2.“. Наведени предлог приручника тестиран је у пракси Одељења за интерну ревизију Министарства финансија и подељен је полазницима обуке. Предлог приручника за финансијско управљање и контролу, базираног на INTOSAI стандардима за интерну контролу који су сачинили консултанти подељен је полазницима обуке.

#### **7.1.3. Кадровски проблеми**

Одељењу за интерну ревизију Министарства финансија које је у процесу реорганизације у Централну јединицу за хармонизацију, недостају кадрови са одговарајућим искуством и знањем како би у потпуности одговорило обиму и сложености послова на спровођењу реформе ПИФЦ. Ради привлачења одговарајућег кадра и задржавања постојећег (одељење је напустило 45% запослених) неопходно је успоставити одговарајући систем зарада, обезбедити обуку, ставити на располагање одговарајућа овлашћења, потребна финансијска средства и друге ресурсе.

### **7.2. Потребне активности на успостављању ЦХУ**

Приоритет за Републику Србију јесте успостављање ЦХУ ради јединственог приступа финансијском управљању и контроли и интерној ревизији у целокупном јавном сектору.

### 7.2.1. Успостављање ЦХУ

Министарство финансија ће успоставити Централну јединицу за хармонизацију за финансијско управљање и контроле и интерну ревизију реорганизацијом Одељења за интерну ревизију Сектора за буџетску инспекцију и ревизију. У оквиру Централне јединице за хармонизацију планира се формирање:

- а) Одељења за интерну ревизију које би имало задатак израде и ажурирања методологија, стандарда, организовања обуке, сертификације и надзора над успостављањем и развојем интерне ревизије у јавном сектору, консолидације годишњих извештаја интерне ревизије и израда консолидованог годишњег извештаја о стању ПИФЦ са предлагањем неопходних побољшања за подизање ефикасности система интерне финансијске контроле у јавном сектору.
- б) Одељења за финансијско управљање и контролу, које би имало задатак израде методологија, стандарда, организовања обуке руководиоца и запослених на пословима финансијског управљања и контрола, надзора над успостављањем и развојем система за интерну финансијску контролу у јавном сектору, праћење процене постојећег стања, консолидације годишњих извештаја о систему интерне контроле корисника јавних средстава.

### 7.2.2. Именовање руководиоца ЦХУ

Именоваће се руководиоца Централне јединице за хармонизацију који поседује неопходно искуство и квалификације, као и посвећеност и разумевање захтева интерне финансијске контроле и интерне ревизије у јавном сектору, како би покренуо и спроводио промене везане за побољшање финансијског управљања и контрола и интерне ревизије у Републици Србији. Да би се показала важност коју Влада придаје овој позицији, руководиоца Централне јединице за хармонизацију имаће директан приступ министру финансија.

### 7.2.3. Потребни ресурси

Централна јединица за хармонизацију биће попуњена кадровима са одговарајућим искуством и знањем како би у потпуности могла да одговори обиму и сложености послова на спровођењу реформе ПИФЦ. Ради привлачења одговарајућег кадра и задржавања постојећег обезбедиће се одговарајући систем зарада, обука, овлашћења, потребна финансијска средства и други ресурси.



## **8. САРАДЊА СА ВРХОВНОМ РЕВИЗОРСКОМ ИНСТИТУЦИЈОМ**

Везу између Врховне ревизорске институције и система ПИФЦ, одржаваће Министарство финансија преко ЦХУ. Блиска сарадња и конструктивни дијалог између Врховне ревизорске институције и Министарства финансија је од суштинске важности за остваривање свеобухватног и ефективног система управљања јавним средствима.

## **9. ПРЕДУЗИМАЊЕ РАДЊИ ПРОТИВ ЗНАЧАЈНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ И ПРЕВАРА**

Разматрање овог подручја не спада у потпуности у састав ПИФЦ. Један од пројеката у блиској будућности имаће за циљ целокупно разматрање ове области.

Неопходно је, интерне ревизоре и главне учеснике укључене у ПИФЦ упознати са начинима деловања у случају откривања значајних неправилности или превара.

## **10. ЗАКЉУЧАК**

Да би успостављање и јачање система ПИФЦ било у складу са опште прихваћеним стандардима, у наредном периоду потребно је:

- успоставити Централну јединицу за хармонизацију у Министарству финансија;
- премити, усагласити и усвојити прописе и процедуре везане за финансијско управљање и контроле у министарствима и организацијама јавног сектора;
- развити стратегију обуке лица задужених за финансијско управљање и контролу у организацијама јавног сектора;
- израдити смернице за успостављање интерне ревизије у организацијама јавног сектора;
- утврдити временски оквир за успостављање интерне ревизије, ажурирати секундарне и терцијарне прописе као што су правилници, приручници, стандарди за интерну ревизију, етички кодекс, шаблоне стандардних описа послова и остала неопходна упутства;
- развити стратегију за обуку и сертификавање интерних ревизора у јавном сектору;
- формирати јединице за интерну ревизију;
- успоставити механизме сарадње и праћења развоја ПИФЦ.

## **11. АКЦИОНИ ПЛАН**

Акциони план је одштампан уз ову стратегију и чини њен саставни део.

## **12. ЗАВРШНА ОДРЕДБА**

Ову стратегију објавити у „Службеном гласнику Републике Србије”.

05 Број:

У Београду, 23. јула 2009. године

В Л А Д А

ПРВИ ПОТПРЕДСЕДНИК ВЛАДЕ -  
ЗАМЕНИК ПРЕДСЕДНИКА ВЛАДЕ

Ивица Дачић

## 11. ПЛАН АКТИВНОСТИ ВЕЗАНИХ ЗА РАЗВОЈ ИНТЕРНЕ ФИНАНСИЈСКЕ КОНТРОЛЕ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ

Вр.	Мера / Активност	Одговорност за активност	Датум активности
<b>А) ЗАЈЕДНИЧКЕ АКТИВНОСТИ</b>			
1	Расправа и усаглашавање нацрта Стратегије са кључним домаћим и међународним чиниоцима	Министарство финансија, Јавни сектор, Д.Г. Буџет ЕУ	октобар 2009
2	Успоставити Централну јединицу за хармонизацију у Министарству финансија	Министарство финансија	децембар 2009
3.	Унапређење законског оквира о Интерним финансијским контролама у јавном сектору изменама и допунама Закона о буџетском систему и подзаконских аката.	Министар. финансија, Влада	децембар 2009 - децембар 2010.
<b>Б) АКТИВНОСТИ ВЕЗАНЕ ЗА ИНТЕРНУ РЕВИЗИЈУ</b>			
4.	Успостављање децентрализоване функције интерне ревизије код директних корисника буџетских средстава Републике и ООСО	Руководиоци ДБК и ООСО	јун 2010.
5.	Успостављање сертификационе шеме за стицање звања „Овлашћени интерни ревизор у јавном сектору”	ЦХУ	децембар 2009.
6.	План и распоред обуке кандидата за стицање звања „Овлашћени интерни ревизор у јавном сектору” за све нивое корисника јавних средстава	ЦХУ	октобар 2009.
7.	Обука кандидата за стицање звања „Овлашћени интерни ревизор у јавном сектору” упућених од директних корисника буџетских средстава Републике и ООСО	ЦХУ	октобар 2009. - децембар 2012.
8.	Процена потреба за континуираном обуком ИА	ЦХУ	континуирано
9.	Обезбеђење зарада и осталих ресурса неопходних за рад и професионално усавршавање ИА	Влада	децембар 2009.
10.	Објављивање Приручника за интерну ревизију	ЦХУ	октобар 2009.
11.	Обука кандидата за стицање звања „Овлашћени интерни ревизор у јавном сектору” корисника јавних средстава локалне самоуправе	ЦХУ	јануар 2012 - децембар 2014.
12.	Обука кандидата за стицање звања „Овлашћени интерни ревизор у јавном сектору” остале организације јавног сектора	ЦХУ	јануар 2012 - децембар 2014.
<b>В) АКТИВНОСТИ ВЕЗАНЕ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ФИНАНСИЈСКОГ УПРАВЉАЊА И КОНТРОЛЕ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ</b>			
13.	Упознавање руководиоца директних корисника буџетских средстава Републике и ООСО са системом ПИФЦ	ЦХУ	октобар - децембар 2009.
14.	Одређивање руководиоца надлежних за координацију успостављања ФМЦ	Руководиоци корисника јавних средстава	децембар 2009.
15.	Објављивање Приручника за ФМЦ	ЦХУ	октобар 2009.
16.	Обука руководиоца надлежних за ФМЦ, руководиоца средњег нивоа, запослених у финансијско-рачуноводственим службама и осталих запослених код директних корисника буџетских средстава Републике и ООСО	ЦХУ	октобар 2009 - децембар 2012.

17.	Доношење Плана успостављања, развоја и потребних активности ФМЦ и годишњег извештаја.	Руководиоци корисника јавних средстава, ЦХУ	децембар 2009.
18.	Доношење интерних акта којима се прописују поједини пословни процеси и начин њиховог обављања (процедуре)	Руководиоци корисника јавних средстава, ЦХУ, експертска помоћ	од децембра 2009. континуирано
19.	План и распоред обуке полазника за остале нивое корисника јавних средстава	ЦХУ	децембар 2011.
20.	Упознавање руководиоца корисника буџетских средстава локалне самоуправе са системом ПИФЦ	ЦХУ	јануар 2012 - децембар 2012.
21.	Упознавање руководиоца осталих организација јавног сектора са системом ПИФЦ	ЦХУ	јануар 2012 - децембар 2012.
22.	Обука руководиоца надлежних за финансијско управљање и контролу, руководиоца средњег нивоа, запослених у финансијско-рачуноводственим службама и осталих запослених код корисника буџетских средстава локалне самоуправе и осталих организација јавног сектора	ЦХУ	јануар 2012 - децембар 2014.
23.	Измена и допуна постојећег законског оквира или доношење посебног закона о буџетској инспекцији	ЦХУ	децембар 2014.