



Република Србија
МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА
Сектор – Централна јединица за
хармонизацију
Број: 401-00-1622/2020-09
31.3.2020. године
Београд

Сагледавање квалитета рада интерне ревизије

Извршен је преглед сагледавања квалитета рада интерне ревизије у десет корисника јавних средстава, за период од 01.01.2018. године до 30.09.2019. године, у складу са чланом 83. став 2. тачка 1) Закона о буџетском систему („Службени гласник РС” број: 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019 и 72/2019), а у вези члана 11. и 12. Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору („Службени гласник РС” број: 99/2011 и 106/2013).

Преглед сагледавања квалитета извршен је у:

- Служби за интерну ревизију корисника буџетских средстава Аутономне Покрајне Војводине;
- Управи за аграрна плаћања - Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде;
- Канцеларији за Косово и Метохију;
- Граду Крагујевцу;
- Граду Ужице;
- Јавном предузећу „Електропривреда Србије”;
- „Транснафта” А.Д. Панчево;
- Акционарском друштву за железнички превоз путника „Србија Воз”;
- Јавном предузећу „Службени гласник”;
- Коридори Србије д.о.о.

Преглед је обухватио проверу испуњености прописаних захтева за успостављање функције интерне ревизије, обухват ревизије, компетентност и обученост интерних ревизора, функционалну и организационалну независност интерне ревизије, повељу и етички кодекс интерне ревизије, познавање стандарда интерне ревизије, стратешке и годишње планове интерне ревизије, примене методологије рада интерне ревизије, управљање ризиком интерне ревизије, интерне контроле квалитета, потреба за будућим обукама и чланства у струковним удружењима.

Овај извештај формиран на основу појединачних прегледа у корисницима јавних средстава извршених од стране овлашћених интерних ревизора у јавном сектору, запослених у Сектору – Централна јединица за хармонизацију Министарства финансија.

Јединице за интерну ревизију

Начин успостављања функције интерне ревизије код корисника јавних средстава одређен је чланом 3. Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору (у даљем тексту: Правилник ИР). Посебна функционално независна организациона јединица за интерну ревизију успоставља се код корисника јавних средстава који имају више од 250 запослених, што је прописано чланом 4. наведеног правилника. Јединица за интерну ревизију не може имати мање од три интерна ревизора од којих је један руководиоца јединице за интерну ревизију. Број интерних ревизора код корисника јавних средстава одређује се интерним општим актом - правилником о унутрашњем уређењу и системазацији радних места, на основу процене ризика, обима и сложености пословних процеса, обима средстава којима располаже и броја запослених.

У корисницима јавних средстава, обухваћеним прегледом сагледавања квалитета рада интерне ревизије, успостављена је функција интерне ревизије одређивањем радних места за интерну ревизију у правилницима о унутрашњем уређењу и системазацији радних места, а у складу са Правилником ИР. У седам су систематизоване јединице за интерну ревизију са три и више радних места за интерне ревизоре, а у три по један извршилац за радно место - интерни ревизор.

Код једног корисника јавних средстава у јединици за интерну ревизију су попуњена радна места руководиоца и једног интерног ревизора. Као разлог за непопуњена радна места наведен је недостатак одговарајућег кадра.

Код појединих корисника јавних средстава, у периоду сагледавања квалитета, смањен је број интерних ревизора у јединицама за интерну ревизију, због одласка на друга радна места или у пензију, при чему нису примљени нови извршиоци ради попуњења упражњених радних места.

Код корисника јавних средстава, који су успоставили функцију интерне ревизије са само једним извршиоцем, извесна је сумња да се могу у потпуности поштовати стандарди интерне ревизије.

Неопходно је да у складу са својим кадровским капацитетима, корисници јавних средстава обезбеде извршиоце за послове интерне ревизије, како би се одржао континуитет ове функције и да би се суштински користила од стране руководиоца као алат за подршку управљања организацијом.

Обухват ревизије

Успостављене јединице за интерну ревизију локалних самоуправа у свом обухвату имају надлежност над свим директним и индиректним корисницима буџетских средстава и њиховим унутрашњим организационим целинама. Остали корисници јавних средстава су формирано као јединствена правна лица и у свом обухвату интерна ревизија има све унутрашње организационе јединице. Изузетно, обухват интерне ревизије Управе за аграрна плаћања - Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде стратешким планом интерне ревизије је ограничен на интерну ревизију спровођења мера у оквиру ИПАРД 2 програма, без навођења образложења за наведено ограничење.

Компетентност и обученост интерних ревизора

У корисницима јавних средстава који су обухваћени прегледом систематизовано је 56 радних места за интерне ревизоре, а запослено 38, од којих 27 имају стечено звање овлашћени интерни ревизор у јавном сектору. Преосталих једанест су у процесу обуке за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору. Сви интерни ревизори испуњавају захтеве прописане чланом 3. Правилником о условима и поступку полагања испита за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору, у вези неопходне стручне спреме и радног искуства за систематизоване позиције у правилницима о унутрашњем уређењу и системазацији радних места. Већина интерних ревизора је похађала додатне обуке из области интерне ревизије, јавних финансија, рада јавне управе и специјализованих обука које су повезане са делатношћу организације у којој раде.

Функционална и организационална независност интерне ревизије

Интерна ревизија код корисника јавних средстава који су обухваћени прегледом је успостављена као функционално и организационо независна, директно подређена председнику Покрајинске владе, градоначелнику, односно руководиоцу корисника јавних средстава, што је и прописано у правилницима о унутрашњем уређењу и системазацији радних места. Интерна ревизија директно извештава руководиоца корисника јавних средстава и за свој рад им директно одговара. Планови интерне ревизије, рад интерне ревизије и извештаји о обављеним интерним ревизијама и о раду интерне ревизије, посебни су и независни од осталих делова организације. Средства за рад интерне ревизије у јединицама локалне самоуправе се посебно исказују у буџету локалне самоуправе, а код осталих корисника јавних средстава који су обухваћени прегледом нису посебно исказана у финансијским плановима, већ су обухваћена у укупним расходима организације.

Неопходно је јасно исказивање потреба интерне ревизије као посебне функције у оквиру организације, која би у потпуности била препозната у поступку припреме и реализације финансијских планова, односно да средства за рад интерне ревизије буду исказана и да се прати њихово извршење.

Повеља и етички кодекс интерне ревизије

Све интерне ревизије имају повељу интерне ревизије потписану од стране руководиоца корисника јавних средстава и руководиоца интерне ревизије/интерног ревизора. У периоду који је обухваћен прегледом, поједине јединице за интерну ревизију нису имале усаглашени текст повеље са моделом повеље који је објављен на интернет презентацији Централне јединице за хармонизацију и нису ажурирали потписнике у складу са актуелним стањем, али су у поступку усаглашавања. Повељом су дефинисане права и обавезе интерних ревизора, али код појединих није јасно разграничен обухват интерне ревизије у смислу организација над којима корисник јавних средстава има оснивачка права. Повеље су објављене на интранет, односно интернет странама. Интерни ревизори се у усменој комуникацији са субјектима ревизије на припремним састанцима позивају на повељу и по потреби је достављају субјекту ревизије.

Етички кодекс интерне ревизије имају све интерне ревизије, потписан од стране интерних ревизора. Етички кодекси су усклађени са моделом кодекса датим у Приручнику за интерну ревизију Министарства финансија, и у већини су задржане у

датом генеричком облику. Етички кодекси, су објављени на интранет односно, интернет странама организације.

Неопходно је редовно вршити преглед повеље и ажурирања у складу са променама у организацији, стандардима интерне ревизије и релевантним прописима. Доступност повеље и етичког кодекса интерне ревизије свим руководиоцима и запосленима унутар организације омогућава да се јасно прикажу права, обавезе и овлашћења интерне ревизије и етичка правила рада и понашања интерних ревизора.

Познавање стандарда интерне ревизије

Сви интерни ревизори се упознати са Међународним стандардима професионалне праксе интерне ревизије Института интерних ревизора (ИИР), кроз процес обуке за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору и кроз Приручник за интерну ревизију Министарства финансија. Такође је доступан званичан превод стандарда који је извршило Удружење интерних ревизора Србије (<http://uir.rs/wp-content/uploads/2017/12/Standardi-Decembar-2017-.pdf>).

Стратешки и годишњи планови интерне ревизије

Интерне ревизије код корисника јавних средстава који су обухваћени прегледом имају одобрен стратешки план за трогодишњи период од стране руководиоца корисника јавних средстава. По потреби, у појединим случајевима вршена је измена стратешког плана коју је одобрио руководиоца корисника јавних средстава. У припреми стратешког плана интерни ревизори се консултују са вишим руководством (начелници управа, руководиоци секретаријата, руководиоци виших организационих целина у организацијама), али најчешће усмено на састанцима или путем електронске комуникације (електронска пошта) и не поседују увек ревизорски траг о донетим закључцима. Поједине јединице за интерну ревизију стратешки план интерне ревизије објављују на интранет, односно интернет странама организације. У појединим стратешким плановима недостају елементи ревизорског окружења, односно разлози за евентуална ограничења у ревизорском окружењу.

Годишњи планови интерне ревизије су усклађени са стратешким плановима и одобрени су од руководиоца корисника јавних средстава. У припреми годишњег плана интерни ревизори се консултују са вишим руководством, али најчешће усмено на састанцима или путем електронске комуникације (електронска пошта) и не поседују увек ревизорски траг о донетим закључцима. Измене годишњег плана су одobreне од стране руководиоца корисника јавних средстава. Поједине јединице за интерну ревизију годишњи план интерне ревизије објављују на интранет, односно интернет странама организације.

У плановима интерне ревизије, код корисника јавних средстава који су корисници претприступних фондова Европске уније обухваћене су и ревизије система децентрализованог/индиректног управљања претприступним ИПА фондовима у оквиру Оперативне структуре ИПА.

Ресурси за извршење планова ревизије су у складу са реалним могућностима, али са исказаним ограничењима у јединицама интерне ревизије са само једним извршиоцем. У плановима нису у потпуности приказани саветодавни ревизорски ангажмани, који су у великој мери заступљени у раду интерне ревизије. Део јединица интерне ревизије је планирао извођење ревизија за праћење извршења препорука („follow up”), али у ограниченом обиму. Најчешћи разлог изостанка ових ревизија је мали број запослених

ревизора у јединицама интерне ревизије, односно недовољан број расположивих ревизор-дана у односу на обухват ревизије.

Неопходно је у поступку припреме планова документовати сваки појединачни корак и омогућити доступност усвојених планова свим руководиоцима и запосленима унутар организације. У случају ограничења ревизорског окружења морају бити наведени разлози са образложењем и евенталне последице. На овај начин се подиже на виши ниво јавност рада интерне ревизије унутар организације и доприноси јачању свести о потреби спровођења свих активности у систему интерне контроле од стране свих руководилаца и запослених.

Примена методологије рада интерне ревизије

Интерни ревизори се у свом раду придржавају методологије рада, дате у Приручнику за интерну ревизију Министарства финансија. Свака појединачна ревизија обавља се на основу припремљеног плана који детаљно описује предмет, циљеве, трајање, расподелу ресурса, ревизорски приступ, технике и обим провера. За сваку обављену ревизију саставља се ревизорски извештај који садржи резиме, циљеве и обим ревизије, налазе, закључке и препоруке, детаљни извештај, као и коментаре руководства субјекта ревизије. За сваку обављену ревизију интерни ревизори израђују радне папире ревизије који се чувају у досијеима ревизије, најчешће у папирном облику, а поједини ревизори их формирају у електронском облику. Код појединих интерних ревизија је запажен недостатак појединих ревизорских радних докумената који би документовали сваку фазу рада у поступку ревизије система, а такође су уочени недостаци у повезивању радних докумената, најчешће када се ревизорски досијеи формирају у мешовитом папирном и електронском облику. Документовање извршених саветодавних услуга често није концизно и недостају пратећа радна документа која приказују употребу ревизорског времена.

Поједине јединице за интерну ревизију су донеле сопствене приручнике за рад, а у организацијама где је успостављен систем процедура, интерна ревизија је успоставила сопствене процедуре рада.

Управљањем ризиком интерне ревизије

Код корисника јавних средстава који су обухваћени прегледом где је успостављен процес управљања ризиком, ризици интерне ревизије су обухваћени регистрима ризика. Управљање ризицима ревизије је најчешће документовано у процедурама рада интерне ревизије.

Интерна контрола квалитета

Интерна контрола квалитета интерне ревизије врши се сталним надзором од стране руководиоца интерне ревизије и редовном самопроценом. У оквиру сваке појединачне ревизије руководиоца ревизије надгледа ток ревизије, што се документује у радном папиру – Преглед ревизије. У јединицама интерне ревизије са три и више извршилаца овај поступак се спроводи, док у јединицама са недовољним бројем интерних ревизора у оквиру јединице за интерну ревизију, овај поступак је најчешће изостављен или се само формално спроводи (руководилац интерне ревизије је истовремено и ревизор који је обавио ревизију). Код корисника јавних средстава који су функцију интерне ревизије успоставили само са једним извршиоцем, поступак интерне контроле квалитета се не спроводи.

Екстерна оцена квалитета није вршена.

Потребе за обукама

Интерни ревизори у оквиру годишњих планова исказују потребу за обуком, али уопштено без навођења конкретних области. У директној комуникацији исказали су потребу за додатним обукама у вези практичне обуке за вршење ревизија успешности и ревизије електронских информационих система и потребу директне размене искустава са колегама из других држава. Такође су истакли да су често онемогућени да похађају поједине обуке због недостатка средстава за ту намену у буџетима организације.

Интерни ревизори су исказали потребу за систематским приступом у организацији обука од стране Централне јединице за и да је потребно додатно јачање постојеће добре неформалне сарадње са другим колегама и запосленим из Централне јединице за хармонизацију.

Чланство у струковним удружењима

Петнаест интерних ревизора су чланови струковних удружења. Најчешће наведени разлог за мали број чланова у струковним удружењима је недостатак средстава за ту намену. Информације о променама у професији најчешће се прате путем интернета и кроз неформалну комуникацију са колегама

Преглед сачинио
Руководилац Групе за праћење
квалитета рада интерне ревизије

Зоран Живојиновић
Зоран Живојиновић