



**МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА
СЕКТОР ЗА ИНТЕРНУ КОНТРОЛУ И ИНТЕРНУ
РЕВИЗИЈУ**

**К О Н С О Л И Д О В А Н И
ГОДИШЊИ ИЗВЕШТАЈ ЗА 2013.
ГОДИНУ
О СТАЊУ ИНТЕРНЕ ФИНАНСИЈСКЕ
КОНТРОЛЕ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ У
РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

САДРЖАЈ

УВОД	1
1. РЕЗИМЕ	2
2. СИСТЕМ ИНТЕРНИХ ФИНАНСИЈСКИХ КОНТРОЛА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ	4
3. ИНТЕРНА РЕВИЗИЈА	24
4. ЦЕНТРАЛНА ЈЕДИНИЦА ЗА ХАРМОНИЗАЦИЈУ	28

УВОД

Сврха и циљ

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

Правни основ

Овај извештај је заснован на Закону о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 и 108/13), који предвиђа обавезу корисника јавних средстава да успоставе систем финансијског управљања и контроле као сет правила и процедура и њихову примену и да уведу функцију интерне ревизије. Подзаконским актима ближе је прописан начин увођења, одржавања и развоја система финансијског управљања и контроле и интерне ревизије и то Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање функционисање извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Службени гласник РС“, број 99/11 и 106/13), (у даљем тексту: Правилник ФУК) и Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упуштвима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору („Службени гласник РС“, број 99/11 и 106/13), (у даљем тексту: Правилник ИР). Наведеним законом и подзаконским актима прописана је обавеза руководиоца корисника јавних средстава да о стању финансијског управљања и контроле (у даљем тексту: ФУК) и интерне ревизије (у даљем тексту: ИР) у организацији за коју су одговорни, једанпут годишње извести министра финансија преко Централне јединице за хармонизацију (у даљем тексту: ЦЈХ).

Снажну подршку увођењу и јачању система ИФКЈ пружила је Влада доношењем Стратегије развоја интерних финансијских контрола у јавном сектору у Републици Србији („Службени гласник РС“, бр. 61/09 и 23/13) (у даљем тексту: Стратегија). Стратегија садржи план активности развоја ИФКЈ.

Начин састављања консолидованог годишњег извештаја

Закон о буџетском систему, члан 81. став 5. и Правилник ФУК члан 13. као и члан 82. став 8. Закона и Правилник ИР члан 32. прописује обавезу руководиоца корисника јавних средстава да на прописани начин извештава

министра финансија о адекватности и функционисању успостављеног система ФУК и ИР.

На основу наведених прописа, ЦЈХ је сачинила обрасце упитника за састављање годишњих извештаја корисника јавних средстава о ФУК и ИР. Обрасци упитника сачињени су на основу модела упитника који се користе у земљама Европске уније за ове потребе.

Консолидовани годишњи извештај за период од 1. јануар 2013. до 31. децембар 2013. године, сачинио је Сектор за интерну контролу и интерну ревизију у Министарству финансија који обавља послове ЦЈХ, на основу достављених годишњих извештаја корисника јавних средстава.

РЕЗИМЕ

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

Законом о буџетском систему прописано је да ИФКЈ обухвата:

- ФУК код корисника јавних средстава;
- ИР код корисника јавних средстава;
- хармонизацију и координацију финансијског управљања и контроле и интерне ревизије коју обавља Министарство финансија - ЦЈХ.

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

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

ЦЈХ представља централну организацију у Републици Србији одговорну за припрему и промовисање методологија за ФУК и ИР, у складу са међународно прихваћеним стандардима и најбољом праксом. ЦЈХ иницира, координира и прати спровођење нових прописа, везаних за одговорност управљачких

структура (системи ФУК) и ИР, организује обуку руководиоца и запослених на пословима ФУК и интерних ревизора и врши сертификацију интерних ревизора. Руководилац ЦЈХ извештава директно министра финансија о развоју и напретку у области ИФКЈ.

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

1. Финансијско управљање и контроле:

- већина корисника јавних средстава који су доставили извештаје, није одредила руководиоца задуженог за ФУК, није основала радну групу која ће се бавити увођењем и развојем система за ФУК и није донела планове за спровођење и развој система за ФУК;
- за поједине пословне процесе још увек није прописан начин њиховог обављања;
- корисници јавних средстава постепено прихватају методологије управљања ризицима иако су постојећи системи контрола успостављени преваходно ради обезбеђења законитости пословања;
- постојећи систем контрола обезбеђује законитост, али нису у довољној мери усмерени на овладавање ризицима који могу утицати на остварење осталих општих циљева;
- недовољан број руководиоца на највишем нивоу је похађао обуку за ФУК, тако да није видљиво суштинско разумевање свих елемената ФУК.

Ради отклањања уочених слабости дају се следеће препоруке:

- корисници јавних средстава који то нису урадили могу, ако сматрају потребним, да од постојећих руководиоца, у зависности од величине, одреде руководиоца задуженог за ФУК, оснују радну групу која ће се бавити увођењем и развојем система за ФУК, донесу планове спровођења и развоја система за ФУК;
- корисници јавних средстава треба да припреме и усвоје интерна акта и процедуре везане за ФУК;
- спровести радионице за израду мапа пословних процеса и регистра ризика са највишим руководиоцима у циљу прихватања методологије управљања ризицима;
- обезбедити присуство руководиоца на највишем нивоу обукама за ФУК које спроводи ЦЈХ, како би показали суштинско разумевање свих елемената ФУК.

2. Интерна ревизија:

- сви директни корисници буџетских средстава на републичком нивоу нису успоставили функцију ИР;

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

Ради отклањања уочених слабости дају се следеће препоруке:

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

3. Централна јединица за хармонизацију

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

Ради отклањања уочених слабости дају се следеће препоруке:

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

СИСТЕМ ИФКЈ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ

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

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

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

ФУК обухвата следеће елементе:

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

ФУК се организује као систем политикапроцедура и одговорности свих лица у организацији. За успостављање, одржавање и редовно ажурирање система ФУК, одговоран је руководиоца корисника јавних средстава.

Законом о буџету Републике Србије за 2013. годину („Службени гласник РС”, број 114/12 и 59/13) предвиђени су укупни расходи и издаци за набавку нефинансијске имовине у износу од 1.040.014.339.000.- динара.

У складу са годишњим ФУК извештајима, 2013. године 43(94) корисника јавних средстава, који обухватају око 93% потрошње¹, су успоставила интерне контроле пословних процеса укључујући и оне који покривају најважније ризике. Успостављене интерне контроле имају за циљ да обезбеде висок ниво поштовања процедура.

ЦЈХ је на веб-сајту Министарства финансија објавила обрасце Годишњег извештаја ФУК за 2013. годину и Годишњег извештаја ИР за 2013. годину, тако да су сви обвезници подношења годишњих извештаја за 2013. годину могли бесплатно да их преузму и попуне.

У складу са њиховом законском обавезом, од укупно 175 локалних самоуправа, њих 37 доставили су Годишње извештаје ФУК за 2013. годину.

У складу са њиховом законском обавезом, од укупно 340 корисника јавних средстава из области здравства – апотеке, болнице и здравствени центри, њих 58, који располажу јавним средствима у износу од 54.190.523.491.- динара, доставили су Годишње извештаје ФУК за 2013. годину.

Правни оквир за финансијско управљање и контроле

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

¹ Буџет за 2013. годину 1.040.014.339.000.-РСД, а расходи 990.285.625.472.- РСД; 51 КЈС нису директни корисници средства из буџета

Наводимо кључне прописе:

- Закон о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 и 108/13);
 - Закон о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07 67/07, 116/08 и 104/09);
 - Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/12);
 - Уредба о буџетском рачуноводству („Службени гласник РС“, бр. 125/03 и 12/06);
 - Правилник о заједничким основама, критеријумима и задацима за рад финансијске службе директног корисника буџетских средстава („Службени гласник РС“, бр. 123/03);
 - Правилник о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем („Службени гласник РС“, бр. 103/11, 10/12, 18/12, 95/12, 99/12, 22/13, 48/13, 61/13, 63/13 - исправка, 106/13, 120/13 и 20/2014);
 - Правилник о начину припреме, састављања и подношења финансијских извештаја корисника буџетских средстава и корисника средстава организација обавезног социјалног осигурања („Службени гласник РС“, бр. 12/04, 11/05, 17/05 и 11/06);
- 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“, 3/04, 140/04, 1/06, 111/09);
- Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање система финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Службени гласник РС“, број 99/11 и 106/13);
 - Одлука о изменама пословника Владе, са циљевима и извештајем о резултатима („Службени гласник РС“, 100/05, 51/06).

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

I Мисија и вредности	
<p>1. Мисија: „Разлог постојања“ организације је јасно дефинисан у ажурираној и прецизној Изјави о мисији, направљеној на основу становишта корисника услуга дотичне организације.</p>	<p>Стратешки документи у Србији су груписани по секторима не по институцијама. Стратешка документа усвојена за период од 2010-2020 груписана су по следећим категоријама:</p> <ul style="list-style-type: none"> а) економија и финансије; б) инфраструктура (ИТ и комуникационе технологије, енергетика и транспорт); ц) пољопривреда, шумарство и транспорт; д) запошљавање, социјална политика и здравље; е) образовање и наука, омладина и спорт; ф) државна управа, правосуђе, људска права; г) одбрана и спољни послови. <p>Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у РС, из 2009, представља дугорочан план за увођење сложеног и ефективног система интерне финансијске контроле у јавном сектору, која би требало да обезбеди разумевање руководства за наменско трошење јавних средстава.</p>
<p>2. Етичке и организационе вредности: Руководство и запослени имају одговарајуће етичке и организационе вредности којих се придржавају у раду и доношењу одлука.</p>	<p>Закон о државним службеницима прописује Дужност обавештавања о сумњи постојања корупције чланом 23а на следећи начин:</p> <p>„Државни службеник или намештеник дужан је да писмено обавести непосредно претпостављеног или руководиоца ако у вези са обављањем послова радног места дође до сазнања да је извршена радња корупције од стране функционера, државног службеника или намештеника у државном органу у којем ради.“</p> <p>Кодекс понашања државних службеника у члану 7.</p> <p>- Спречавање сукоба интереса ограничава тако да „У вршењу својих послова државни службеник не сме да дозволи да његов приватни интерес дође у сукоб с јавним интересом. Он је дужан да води рачуна о стварном или могућем сукобу интереса и предузме мере предвиђене законом ради избегавања сукоба интереса.“</p>

II Кадрови	
<p>3. Алокација и запошљавање кадрова је базирано на циљевима и приоритетима КЈС-а. Руководство унапређује и планира мобилност кадрова тако да направи добар баланс између континуитета и обнављања.</p>	<p>Закон о државним службеницима прописује да је број потребних државних службеника, као и услови запослења и за позиције у државном органу утврђени актом о унутрашњој организацији и систематизацији радних места.</p> <p>Да би се попунило упражњено радно место није довољно да само буде прописано унутрашњим актом. Битно је да попуњавање радног места буде у складу са планом кадровске службе. Кадровска служба доноси план у коме се одређује број радних места за државни орган за сваку буџетску годину, у зависности од средстава којима располажу у буџету РС.</p> <p>Критеријум за попуњавање извршилачких радних места прописан је Правилником о стручној оспособљености, знањима и вештинама у изборном поступку, начину провере знања и критеријума за одабир позиција, одобреним од Високог службеничког Савета.</p> <p>Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама („Службени гласник РС“, бр. 81/2007 - пречишћен текст, 69/2008, 98/2012 и 87/2013) прописује начин припреме и доношења правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у органима.</p> <p>Унутрашње уређење и систематизација радних места морају:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) да се заснивају на делокругу органа и радним процесима у њему; 2) да буду прилагођени целини послова органа; 3) да обезбеде делотворан и складан рад органа и делотворан надзор над радом унутар органа; 4) да обезбеде брзо и делотворно остваривање права и правних интереса странака; 5) да омогуће груписање истоврсних или сродних и међусобно повезаних послова у одговарајуће унутрашње јединице у органу; 6) да обезбеде јавност рада органа.

<p>4. Оцењивање кадрова и развој: Успешност кадрова се оцењује према индивидуалним годишњим циљевима који су у складу са КЈС-овом генералним циљевима. Предузимају се одговарајуће мере како би се развиле вештине неопходне за остваривање ових циљева.</p>	<p>Закон о државним службеницима и Уредба о оцењивању државних службеника („Службени гласник РС“, бр. 11/2006 и 109/2009), одређује начин запошљавања, распоређивања и оцењивања државних службеника.</p> <p>Постојеће процедуре су у складу са стандардима ЕУ: Позитивна страна развоја у државним установама је та што су започеле постављање организационих и секторских циљева са којима могу бити повезани појединачни циљеви.</p> <p>Закон о државним службеницима у члану 96. прописује право и дужност државног службеника да се стручно усавршава према потребама државног органа.</p> <p>Средства за стручно усавршавање обезбеђују се у буџету Републике Србије и засновано је на програмима који одређују начин и врсту стручног усавршавања.</p>
<p>III Планирање и процеси управљања ризиком</p>	
<p>5. Циљеви и индикатори успешности: Циљеви КЈС-а су јасно дефинисани и ажурирају се по потреби. Они су формулисани тако да је могуће пратити њихова достигнућа.</p> <p>Кључни индикатори успешности су установљени да помогну руководству да оцени и извештава о напретку везано за циљеве.</p>	<p>Пет министарстава су већ припремила свој буџет према програмској структури. Формирање циљева као и показатељи учинка, уведени су у пет министарстава, као пилот програм у оквиру пројекта „Ефикасније спровођење реформи, Владин оперативни план – ГОП пројекат (2005-2009)“. Сврха пројекта је да се направи механизам за ефикаснију имплементацију стратегије и програмских циљева Владе РС, као и унапређење и побољшање рада државне управе.</p> <p>Закон о буџетском систему чланом 81. обавезује буџетске кориснике да успоставе систем финансијске контроле и управљања.</p> <p>Закон о државној управи захтева да сва министарства и посебне организације припреме годишњи план рада који ће бити употребљен у годишњем плану рада Владе РС.</p> <p>Пословником Владе у члану 76. прописано је да Влада усваја годишњи план рада, којим одређује своје циљеве и послове, као и циљеве и послове органа државне управе и очекиване резултате. Годишњи план рада Владе заснива се на годишњим плановима рада органа државне управе, израђених</p>

	<p>у складу са методологијом средњорочног планирања, које они достављају Генералном секретаријату преко Информационог система за планирање и извештавање.</p> <p>Генерални секретар доноси инструкције којима се утврђује методологија, поступак и структура за сачињавање годишњег плана рада Владе.</p> <p>Члан 78. Пословника Владе пропусује да:</p> <p>Влада усваја годишњи извештај о свом раду, који подноси Народној скупштини. У годишњем извештају о раду Влада оцењује реализацију годишњег плана рада и друге послове које је обавила ван плана рада. Годишњи извештај о раду Владе заснива се на годишњим извештајима о раду органа државне управе, које они достављају Генералном секретаријату. Генерални секретар доноси инструкције којима се утврђује методологија, поступак и структура за сачињавање годишњег извештаја о раду Владе.</p>
<p>6. Процес управљања ризиком: Процес управљања ризиком који је у складу са применљивим одредбама и директивама се интегрише у годишње планирање активности.</p>	<p>Закон о буџетском систему чланом 81. обавезује буџетске кориснике да уведу ФУК систем.</p> <p>Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору чланом 6. прописује:</p> <p>„Управљање ризицима обухвата идентификовање, процену и контролу над потенцијалним догађајима и ситуацијама које могу имати супротан ефекат на остварење циљева корисника јавних средстава, са задатком да пружи разумно уверавање да ће ти циљеви бити остварени. Ради вршења ових активности, руководилац корисника јавних средстава усваја стратегију управљања ризиком, која се ажурира сваке три године, као и у случају када се контролно окружење значајније измени.</p> <p>Контроле које служе за свођење ризика на прихватљив ниво морају бити анализирани и ажурирани најмање једном годишње.</p> <p>Члан 11. прописује да је руководилац корисника јавних средстава одговоран за идентификацију, процену и управљање ризицима који прете остварењу циљева корисника јавних средстава,</p>

	увођењем одговарајућих контрола у складу са међународним стандардима интерне контроле; као и успостављање одговарајуће организационе структуре за ефективно остваривање циљева и управљање ризицима.
--	--

IV Операције и контролне активности	
<p>7. Операциона структура: Операциона структура КЈС-а подржава ефикасно доношење одлука од стране одговарајуће делегације власти. Ризицима везаним за осетљиве функције се управља контролама за ублажавање ризика и крајњом мобилношћу кадрова. Адекватна ИТ структура управљања је постављена.</p>	<p>Контролне радње и контролне активности у државној управи су регулисани Законом о државној управи.</p> <p>Органи државне управе су министарства и органи управе у саставу министарства и друге посебне организације. Цео систем је описан у Закону о министарствима. Извештај о раду садржи приказ извршавања закона, других општих аката и закључака Владе, предузете мере и њихово дејство и друге податке.</p> <p>Инструкцијом се усмерава организација послова и начин рада запослених у органу државне управе и имаоцу јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе.</p> <p>Народна скупштина је усвојила смернице за израду и усвајање пројеката информационих система државних органа. Уредба о безбедности и заштити информационих система државних органа дефинише мере заштите информационих система државних органа заснованих на компјутерској апликацији као и на њиховој примени.</p> <p>У 2004. Србија је усвојила Закон о електронском потпису („Службени гласник РС“, Бр. 135/2004), који регулише употребу електронског потписа у правним пословима и другим пословима као и у одговарајућим правима, обавезама и одговорностима. Водећи закони у области електронских закона Владе су усвојени 2009 и 2010: Закон о електронском документу („Службени гласник РС“, бр. 51/2009), Закон о електронској трговини („Службени гласник РС“, бр. 41/2009 и 95/2013) и Закон о електронским комуникацијама („Службени гласник РС“, бр. 44/2010 и 60/2013 - одлука УС).</p>

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

	<p>који су праћени налозима за плаћање и који постају део рачуноводствене документације. Неки буџетски корисници су увели интерне контроле као превентиву, тако да не може да изврше плаћање без потписа интерног контролора.</p>
<p>9. Надзор од стране руководства: Руководство врши надзор како би се осигурала ефикасна и ефикасна примена активности у складу са одговарајућим регулативама.</p>	<p>Закон о буџетском систему чланом 81. обавезује буџетске кориснике да уведу ФУК систем. Концепт унутрашњег надзора је предвиђен у Закону о државној управи. Унутрашњи надзор јесте надзор који органи државне управе врше над другим органима државне управе и имаоцима јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе. Унутрашњи надзор састоји се од надзора над радом, од инспекцијског надзора преко управне инспекције и од других облика надзора уређених посебним законом. Надзор над радом састоји се од надзора над законитошћу рада и надзора над сврсисходношћу рада органа државне управе и ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе. Надзором над законитошћу рада испитује се спровођење закона и других општих аката, а надзором над сврсисходношћу рада делотворност и економичност рада и сврховитост организације послова.</p>
<p>10. Континуитет посла: Адекватне мере су постављене како би се осигурао континуитет рада у случају прекида нормалног пословања. План континуираног пословања постоји да би се осигурало да Влада може да настави рад до крајње могуће мере, без обзира шта је узрок прекида пословања</p>	<p>Закон о јавним предузећима („Службени гласник РС”, бр. 119/2012, 116/2013 - аутентично тумачење и 44/2014 - др. закон) уређује делатност од општег интереса у Србији. Овај закон регулише поступак обезбеђења континуитета пословања у ситуацијама као што су штрајкови, еколошке катастрофе, несреће, итд. У јавном предузећу и другим облицима организовања који обављају делатност од општег интереса право на штрајк запослени остварују у складу са законом којим се уређују услови за организовање штрајка, колективним уговором и другим актом. У случају да се у јавном предузећу или у његовом зависном друштву капитала, не обезбеде услови за остваривање минимума процеса рада, министарство надлежно за област у оквиру које је та делатност, односно надлежни извршни орган</p>

	<p>аутономне покрајине, односно надлежни извршни орган јединице локалне самоуправе, предузима неопходне мере, ако оцени да могу наступити штетне последице за живот и здравље људи или њихову безбедност и безбедност имовине или друге штетне неотклоњиве последице, и то:</p> <ol style="list-style-type: none">1) увођење радне обавезе;2) радно ангажовање запослених из других техничко-технолошких система или запошљавање и радно ангажовање нових лица;3) покретање поступка за утврђивање одговорности директора и председника и чланова надзорног одбора јавног предузећа. <p>Сходна је примена и на друштво капитала чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, као и на његово зависно друштво, који обављају делатност од општег интереса.</p>
--	---

<p>11. Управљање документацијом: Одговарајући процеси и процедуре постоје како би се осигурало да је управљање документацијом Корисника јавних средстава сигурно, ефикасно (нарочито у погледу проналажења одговарајуће информације) и у складу са одговарајућом законском регулативом.</p>	<p>Пословање у државној управи регулисано је Уредбом о канцеларијском пословању органа државне управе („Службени гласник РС“, Бр. 80/92) и Уредбом о електронском канцеларијском пословању органа државне управе („Службени гласник РС“, Бр. 40/10).</p> <p>Сви предмети и акти у канцеларијском пословању обавезно се класификују по материји која је по децималном систему сврстана у десет главних група са по десет подгрупа.</p> <p>Евиденција о актима води се по правилу у оквиру предмета.</p> <p>Ако је то неопходно због специфичности одређених врста аката и предмета, о актима и предметима изузетно се могу водити евиденције и у оквиру:</p> <ol style="list-style-type: none">1) пописа аката - када су у питању акти и предмети исте врсте које орган државне управе прима и по којима се води исти поступак или се ради о масовнијем пријему предмета исте врсте;2) досијеа када је решавање одређених питања олакшано здруживањем више предмета у досије. <p>Акти и предмети који су прописом одређени као државна војна и службена тајна евидентирају се у посебне евиденције.</p> <p>Систем управљања документима је такав да је покривено кретање документације у потпуности у сваком сегменту рада од пријема, завођења, слања у рад до архивирања.</p>
--	---

V Информисање и финансијско извештавање

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

Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору чланом 8. прописује да: Информисање и комуникација обухватају:

- 1) идентификовање, прикупљање и дистрибуцију у одговарајућем облику и временском оквиру, поузданих и истинитих информација које омогућавају запосленима да преузму одговорности;
- 2) ефективно комуницирање, хоризонтално и вертикално, на свим хијерархијским нивоима корисника јавних средстава;
- 3) изградњу одговарајућег информационог система који омогућава да сви запослени имају јасне и прецизне директиве и инструкције о њиховој улози и одговорностима у вези са финансијским управљањем и контролом;
- 4) коришћење документације и система тока документације који обухвата правила бележења, израде, померања, употребе и архивирања документације;
- 5) документовање свих пословних процеса и трансакција ради израде одговарајућих ревизорских трагова за надгледање (надзор);
- 6) успостављање ефективног, благовременог и поузданог система извештавања, укључујући нивое и рокове за извештавање, врсте извештаја који се подносе руководству и начин извештавања у случају откривања грешака, неправилности, погрешне употребе средстава и информација, превара или недозвољених радњи. Члан 11. истог Правилника прописује одговорност руководиоца корисника јавних средстава и за: „14) извештавање о стању система за финансијско управљање и контролу.“

Чланом 13. овог Правилника прописана је обавеза руководиоца корисника јавних средстава да извештава министра финансија о адекватности и функционисању успостављеног система финансијског управљања и контроле до 31. марта текуће године за претходну годину, подношењем одговора на упитник који припрема Централна

	јединица за хармонизацију.
--	----------------------------

<p>13. Рачуноводство и финансијско извештавање: Адекватне процедуре и контроле су постављене како би се обезбедило да рачуноводствени подаци и релевантне информације коришћене за припрему годишњих и финансијских извештаја су тачне комплетне и благовремене</p>	<p>Министарство финансија је донело Уредбу о буџетском рачуноводству („Службени гласник РС“, 125/03 и 12/06), која се примењује на буџетске кориснике.</p> <p>Влада је донела Уредбу која се односи на главну књигу Трезора („Службени гласник РС“, бр. 125/03 и 12/06), којом се регулише начин вођења консолидованог система Трезора.</p> <p>Министар финансија је такође донео неколико подзаконских аката који се односе на буџетско рачуноводство и који садрже начине финансијског извештавања за све ДБК, ИБК, организације обавезног социјалног осигурања, републичке фондове као и за локалну самоуправу.</p> <p>Министар финансија може донети посебна упутства која се односе на финансијско извештавање за одређене органе државне управе. Министар такође може прописати начин припреме, израде и подношење завршних рачуна ДБК и ИБК, организације обавезног социјалног осигурања, републичке фондове као и за локалну самоуправу.</p>
--	--

VI Процена (евалуација) и ревизија.

<p>14. Евалуација активности: Евалуација програма за развој, доношење закона као и остале активности које не укључују портошњу новца се раде да би се оценили резултати, утицаји и потребе које те активности имају за циљ да постигну и задовоље.</p>	<p>Пословник Владе чланом 78. прописује да: Влада усваја годишњи извештај о свом раду, који подноси Народној скупштини. У годишњем извештају о раду Влада оцењује реализацију годишњег плана рада и друге послове које је обавила ван плана рада. Годишњи извештај о раду Владе заснива се на годишњим извештајима о раду органа државне управе, које они достављају Генералном секретаријату. Генерални секретар доноси инструкције којима се утврђује методологија, поступак и структура за</p>
---	---

	сачињавање годишњег извештаја о раду Владе.
15. Оцена система интерне контроле: Руководство бар једном годишње оцењује ефективност кључног система интерне контроле, укључујући и процесе урађене од стране извршних органа	Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору у члану 13. прописује обавезу руководиоца корисника јавних средстава да извештава министра финансија о адекватности и функционисању успостављеног система финансијског управљања и контроле до 31. марта текуће године за претходну годину подношењем одговора на упитник који припрема Централна јединица за хармонизацију.
16. Могућности интерне ревизије: Могућности интерне ревизије (ИАС): независно, објективно уверавање и консултантске услуге дизајниране да додају вредност и унапреде оперативност КЈС-а.	Закон о буџетском систему чланом 82.обавезује КЈС да успоставе интерну ревизију. Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору („Службени гласник РС“, број 99/11 и 106/13), успоставља правила пословања у интерној ревизији.

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

Активности потребне за успостављање ФУК

Концепт управљачке одговорности подразумева да руководиоци корисника јавних средстава носе 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 ФУК у организацији којом руководе. Ови системи помоћи ће руководиоцима корисника јавних средстава у обављању својих задатака, односно организацији да оствари своје циљеве послујући на исправан, економичан, ефикасан и ефективан начин.

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

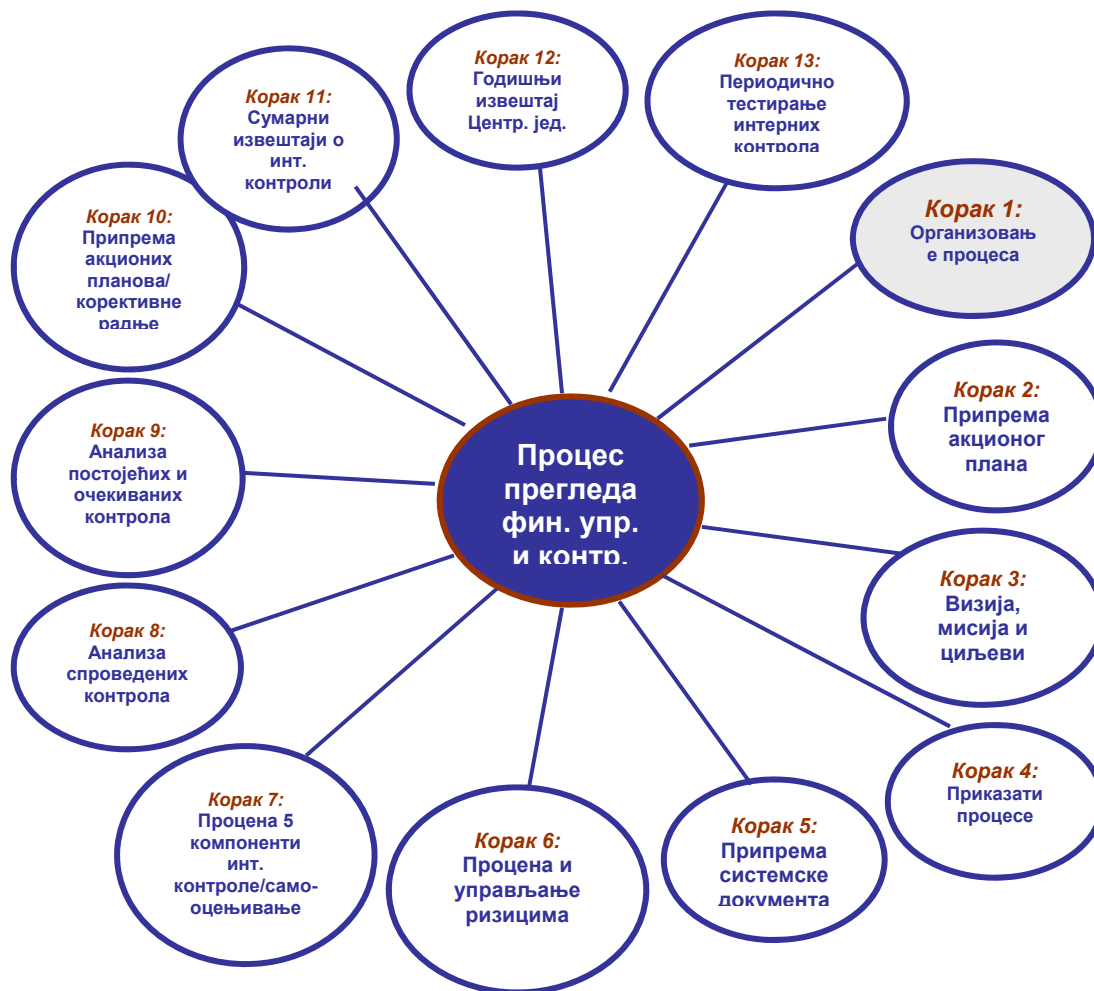
Организационо успостављање обухвата следеће активности:

- именоване руководиоца задуженог за ФУК;
- оснивање радне групе која ће се бавити увођењем и развојем система за ФУК.

План спровођења и развоја система за ФУК обухвата следеће активности:

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

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



Шематски приказ успостављања, спровођења и развоја система за ФУК приказан је и на сајту Министарства финансија (<http://mfin.gov.rs/pages/issue.php?id=8285>).

Организационо успостављање

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

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

Годишње извештаје о систему ФУК код корисника јавних средстава сачињен је на основу упитника који је сачинила и доставила Централна јединица за хармонизацију на адресу 187 корисника јавних средстава са Републичког нивоа описаних у Закону о буџету за 2013. годину. Аналитичком обрадом општег дела примљених 125 годишњих извештаја о ФУК за 2013. годину, утврђено је да је 55 организација организационо успоставило систем финансијског управљања и контрола именовањем руководиоца задуженог за ФУК или оснивањем радне групе за увођење ФУК. Од ових 55 организација, њих 45 је именovalo руководиоца задуженог за ФУК и основало радну групу за увођење ФУК.

У погледу успостављања система за ФУК коришћењем Приручника за финансијско управљање и контролу, који је урађен у оквиру пројекта "ПИФЦ и ИР - фаза 2. – Министарство финансија", аналитичком обрадом општег дела примљених 125 годишњих извештаја о ФУК за 2013. годину, утврђено је да је 71 организација са централног нивоа, започела поступак документовања пословних процеса (израде ревизорског трага) у складу са међународним стандардима интерне контроле. Ова чињеница указује да су и организације, које нису формално именовале руководиоца задуженог за ФУК или основале радну групу за увођење ФУК, суштински достигле висок степен развоја система за финансијско управљање и контролу.

Обука лица укључених у ФУК

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

Програм основне обуке за ФУК састоји се од четири области и то:

- увод у интерну финансијску контролу у јавном сектору;
- интегрисани оквир интерне контроле COSO модел;
- систем управљања ризицима;
- управљачки контролни систем.

Током 2013. године, обуком је обухваћено 121 полазника из 61 КЈС корисника јавних средстава.

Обука руководилаца надлежних за ФУК, руководилаца средњег нивоа, запослених у финансијско-рачуноводственим службама и осталих запослених код корисника буџетских средстава

За руководиоце су спроведене обуке на лицу места, код корисника јавних средстава, у њиховим просторијама, о Методологији за израду процедура, регистра ризика и стратегије управљања ризицима, уз учешће руководилаца највишег и средњег нивоа и то:

- За 14 министарстава, укључујући и Министарство финансија;
- Јавним комуналним предузећима Града Београда, Управи за заједничке послове, Управи царина;
- БИА – 4. децембар 2013. године - 25 (руководилаца);
- Министарство омладине и спорта 11. децембар 2013. године за 16 руководилаца;
- Министарство културе и информисања - обука за 31 руководиоца и чланова радне групе у периоду од 21. новембра до 6. децембра 2013. године;
- ЈКП „БЕОГРАДСКЕ ЕЛЕКТРАНЕ“ 27. децембра 2013. године, обука за 16 руководилаца и чланова радне групе;
- Регионална развојна агенција Златибор 25.-26. децембар 2013. године, за 28 руководилаца представника локалних самоуправа, начелника општинских управа и руководиоце одељења општина Златиборског округа;
- А.Д. Железнице Србије 12. новембар 2013. године за 34 руководиоца.

На округлом столу 14. маја 2013. године „О користима система финансијске контроле“, одржаном у Палати „Србија“, који је организовала Државна ревизорска институција уз подршку СИГМА, а учествовали су министри, помоћници министара, државни секретари и секретари већине министарстава Владе Републике Србије, Млађан Динкић, министар финансија и привреде је истакао да систем ИФКЈ у Србији представља чврсту одбрану финансијској недисциплини у јавним финансијама.

Предавање на тему „Увод у интерну контролу“ одржано је 1. априла 2013. године, за функционере, руководиоце и запослене у градској управи Града Новог Сада, јавним предузећима и установама чији је оснивач. Презетанција је имала за циљ да присутне упозна са значајем система ИФКЈ, а пре свега да приближи ФУК као један од елемената система.

Извештавање корисника јавних средстава о систему ФУК

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

Захтев за достављање извештаја за 2013. годину, са обрасцем извештаја у прилогу и упутством за попуњавање, упућен је на адресу 187 корисника јавних средстава са Републичког нивоа.

Извештаје је доставило 133 корисника јавних средстава, који су доставили:

- 125 попуњених образаца,
- 8 обавештења да још нису успоставили систем ФУК, да нису у обавези, да су организациони део директног КЈС....

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

Аналитичком обрадом општег дела примљених 125 годишњих извештаја о ФУК за 2013. годину, утврђено је да је 55 организација организационо успоставило систем ФУК именованем руководиоца задуженог за ФУК или оснивањем радне групе за увођење ФУК.

Половина корисника јавних средстава, који су доставили годишње извештаје о ФУК за 2013. годину, није посебно одредила руководиоца задуженог за ФУК од постојећих руководилаца и није формално основала радну групу, која ће се бавити увођењем и развојем система за ФУК на основу плана спровођења и развоја система за ФУК.

Аналитичком обрадом општег дела попуњених 125 годишњих извештаја о ФУК за 2013. годину, утврђено је да су 102 организације започеле са пописом и описом пословних процеса, 73 организација су сачиниле мапу пословних процеса, а 17 организација су навеле најзначајније пословне процесе који нису прописани у писаном облику, што значи да је за већину најзначајнијих пословних процеса прописан начин њиховог обављања подзаконским актима, интерним актима, упутствима и инструкцијама.

За успостављање система за ФУК 71 организација користи Приручник за финансијско управљање и контролу, који је урађен у оквиру пројекта "ПИФЦ и ИА - фаза 2. – Министарство финансија", тако да су започеле поступак документовања пословних процеса (израде ревизорског трага) у складу са међународним стандардима интерне контроле. Овај податак указује на закључак да су и организације, које нису формално именовале руководиоца задуженог за ФУК или основале радну групу за увођење ФУК, суштински достигле висок степен развоја система за ФУК.

Аналитичком обрадом општег дела попуњених 125 годишњих извештаја о ФУК за 2013. годину, 94 организације су дале одговор да су успоставиле интерне контроле у пословним процесима узимајући у обзир најзначајније ризике.

Осталих 35 корисника јавних средстава, које нису успоставиле интерне контроле у пословним процесима узимајући у обзир најзначајније ризике, дале су образложења да су интерне контроле успостављене тако да обезбеђују законитост пословања. Нису извршиле процену ризика, јер касне у успостављању система интерних контрола, нису формирале радне групе, нити су сачинили мапу пословних процеса тако да методологија управљања ризицима није свуда прихваћена.

Анализа општег дела годишњег извештаја упућује на закључак да је 55 корисника јавних средстава организационо успоставило систем ФУК, док су остали корисници јавних средстава, значајно напредовали у поступку успостављања система.

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

- Одреди руководиоца задуженог за ФУК од постојећих руководиоца;
- Оснују радну групу која ће се бавити увођењем и развојем система за ФУК;
- Донесу план спровођења и развоја система за ФУК.

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

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

Елементи који се процењују су:

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

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

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

Корисници јавних средстава су исказали поене у распону од 10-225, што с једне стране може показивати велику разлику у развоју система ФУК код корисника обухваћених овим упитником, док с друге стране може значити и већу самокритичност оцењивања код појединих корисника у односу на остале. Код дела корисника, који су исказали највише поена, то је резултат увођења или већ уведених одређених међународно признатих стандарда (ISO стандарди, QMS - систем управљања квалитетом, HACCP, OHSAS итд).

Контролно окружење

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

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

Корисници јавних средстава су по овом елементу исказали поене у распону од 5 до 55 поена. Из приложених одговора се види да су контролно окружење најбоље оценили корисници јавних средстава који су усвојили кодекс понашања. Просечна оцена 45 упућује на висок ниво свести запослених о контролама, етичким вредностима, као и стручности запослених у организацији.

Управљање ризицима

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

Процена ризика обухваћена је упитником о самопроцени, питањима која се односе на: дефинисање дугорочних циљева пословања, упознавање запослених са циљевима пословања, систем праћења остваривања циљева и анализу узрока евентуалних одступања, идентификацију и процену ризика, као и доношење одлука ради решавања идентификованих ризика. Корисници јавних средстава су по овом елементу исказали поене у распону од 5 до 55, од максималних 55 поена. Просечна оцена је 42.

Из примљених извештаја утврђено је да код већине корисника јавних средстава постоје програми рада, финансијски планови, планови набавки и

периодични извештаји. Ови одговори такође упућују на закључак да корисници јавних средстава у великој мери управљају ризицима, иако су постојећи системи контрола успостављени превасходно ради обезбеђења законитости пословања, тако да управљање ризицима није формализовано. Системи контрола нису формално усмерени на овладавање ризицима, који могу утицати на остварење осталих општих циљева организације.

Контролне активности

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

Процена контролних активности обухваћена је питањима да ли су припремљени: детаљни описи пословних процеса укључујући ток документације, детаљни описи радних поступака, оперативна упутства, процедуре приступа подацима и евиденцији, као и правила поделе дужности и спровођења самопроцене интерних контрола. Корисници јавних средстава су по овом елементу исказали поене у распону од 0 до 50, од максималних 50. Просечна оцена 36.

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

Информисање и комуникација

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

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

Корисници јавних средстава су овај елемент оценили у распону од 0 до 35 поена, од укупно могућих 35 поена. Просечна оцена 28 упућује на закључак да се постојећи систем информисања и комуникација заснива на финансијским извештајима, информаторима о раду и интерним процедурама умножавања и чувања података.

Праћење (надзор) и процена

Праћење и процена подразумева увођење система за надгледање ФУК проценом адекватности и ефикасности његовог функционисања.

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

Корисници јавних средстава су овај елемент оценили у распону од 0 до 30 поена, од укупно могућих 30 поена. Просечна оцена 17 је резултат чињенице да структура извештавања није у потпуности успостављена.

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

ИНТЕРНА РЕВИЗИЈА

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

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

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

У оквиру концепта ИФКЈ који је успоставила Европска унија, ИР 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 о свом раду непосредно извештава руководиоца организације. Функционална независност подразумева да самостално на бази процене ризика одлучује о подручју, начину обављања и извештавања о обављеној интерној ревизији.

ИР врши независну, стручну и систематску процену система управљања и контрола, што подразумева ревидирање свих функција и процеса пословања.

Годишње извештаје о раду ИР корисници јавних средстава сачинили су на основу упитника који је сачинила и објавила, на интернет страници Министарства финансија, ЦЈХ. Сврха упитника је да се прикупе информације које ће омогућити ЦЈХ да сачини консолидовани извештај о стању ИР у јавном сектору.

На основу пристиглих 219 извештаја корисника јавних средстава, сачињен је овај обједињени извештај који садржи сажетак ових одговора и коментаре ЦЈХ.

Статус и организација ИР

Стратегијом развоја ИФКЈ, Законом о буџетском систему и Правилником ИР, опредељено је да се у Републици Србији успостави децентрализовани систем ИР. Децентрализовани систем ИР подразумева да сви корисници јавних средстава имају успостављену функцију ИР на један од начина предвиђених Правилником ИР, с' тим да највећи корисници јавних средстава треба да успоставе сопствену ИР. Остали корисници јавних средстава могу успоставити ИР на један од следећих начина:

- успостављањем независне јединице за ИР;
- оснивањем заједничке јединице за ИР више корисника јавних средстава;
- споразумом о обављању послова ИР са другим корисницима јавних средстава;
- именованом интерног ревизора.

Институционални оквир

На нивоу јавног сектора, подаци су приказани за две узастопне године, одговоре на упитник који је сачинила ЦЈХ, послало је укупно 219 (160) корисника јавних средстава. Према пристиглим извештајима, у 105 (76) корисника јавних средстава код којих је успостављена функција ИР, систематизовано је 352 (319) а попуњено 263 (225) радних места интерни ревизор. Ови корисници јавних средстава обухватају 90% јавних средстава.

Са нивоа Републике, од захтевана 185 (183) годишња извештаја, 129 (119) корисника јавних средстава је сачинило и послало извештаје а 56 није.

Код 67 (55) корисника јавних средстава успостављена је ИР са 264 (266) систематизованих и попуњених 204 (194) радних места за интерног ревизора. Ревизија је успостављена у 16 (14) Министарстава, 3 организације обавезног социјалног осигурања (у даљем тексту: ООСО) и код 48 (38) корисника јавних средстава на републичком нивоу. На дан 31. децембар 2013. године код 16 (14) министарстава систематизовано је 61 (56) а ИР обавља 40 (35) интерних ревизора, код 3 ООСО систематизовано је 31 (35) и ИР обавља 30 (35) интерних ревизора, а код осталих 48 (38) корисника јавних средстава систематизовано је 172 (175) а ИР обавља 134 (124) интерна ревизора.

Са нивоа територијалне аутономије и локалне самоуправе извештај је послао 95 (41) корисник јавних средстава. Код 38 (21) корисника јавних

средстава успостављена је ИП са 88 (53) систематизованих и попуњених 59 (32) радних места за интерног ревизора.

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

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

На републичком нивоу код 67 (55) корисника јавних средстава са успостављеном ИП са укупно 204 (194) интерних ревизора, планирано је 588 (401) а спроведено 544 (356) ревизије. Значајан део свог времена интерни ревизори су утрошили на друге послове који нису у оквиру послова ИП. Ово није у складу са стандардима за ИП, директно угрожава функционалну независност.

Овлашћени интерни ревизори

Правилником о условима, начину и поступку полагања испита за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору, објављен у („Сл. гласнику РС“, бр. 46/2009 и 94/2010), прописани су услови за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору. Кандидати након завршене обуке прописане Програмом обуке који је саставни део овог правилника, полажу испит пред испитном комисијом коју је образовао министар финансија. У два испитна рока, у 2013. години испит је положило 48 (42) кандидата и стекло звање овлашћени интерни ревизор у јавном сектору. Са 31. децембар 2013. године у јавном сектору је сертификован 189 (141) интерни ревизор.

Обука интерних ревизора

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

Теоријским делом обуке за ИП у два циклуса обухваћено је 108 полазника из 46 корисника јавних средстава.

Практичним делом обуке за ИП односно вршење надзора и пружање стручне помоћи на терену кандидатима за стицање сертификата обухваћено је 71 полазника из 17 корисника јавних средстава.

Континуирано се спроводи обука и стално професионално усавршавање запослених у ЦЈХ. Сви припадници ЦЈХ похађали су тренинг за тренере и подизање вештине комуникације.

У оквиру континуиране обуке за овлашћене интерне ревизоре у јавном сектору, спроведена је обука у подизању вештина комуникације, презентације и преговарања и завршене су пилот ревизије код шест КЈС, који имају успостављену функцију ИР.

Вредновање рада интерних ревизора

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

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

Планирање, процена обављања послова и извештавање ИР

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

Стратешки план ИР припрема руководиоца ИР на основу консултација са руководством, а одобрава руководиоца корисника јавних средстава.

Годишњи план се припрема сваке године на основу стратешког плана. Руководилац ИР припрема годишњи план, који одобрава руководиоца корисника јавних средстава.

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

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

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

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

Годишњи извештај о раду ИР за 2013. годину, доставило је укупно 219 (160) корисника јавних средстава, од којих се у 105 (76) обавља ИР.

Рад ИР код 105 корисника јавних средстава обавља се на основу стратешког плана и годишњег плана рада одобрених од руководица корисника јавних средстава као и плана појединачне ревизије који одобрава руководица ревизије.

У току 2013. године, према достављеним извештајима о раду ИР планирано је 695 (466), а обављено 615 (390) ревизија док је 2 (3) у току.

Интерни ревизори су дали 3568 (2553) препоруке за унапређење пословања и смањења утврђених ризика на прихватљив ниво, од којих је 2212 (1669) спроведено до 31. децембра 2013. године, а за остале није истекао рок доспећа. У наредној табели препоруке су приказане за две узастопне године, броју датих препорука и разврстане по областима које су формулисане у моделу годишњег извештаја и то:

	Област датих препорука	Број: 2014/(2013)
1	Интерна правила и процедуре	1274 (1180)
2	Планирање	144 (105)
3	Примања и приходи	107 (111)
4	Јавне набавке и уговарање	451 (330)
5	Запослени, плате и накнаде	244 (166)
6	Плаћања и пренос средстава	181 (130)
7	Књиговодствене евиденције и финансијско извештавање	473 (284)
8	Информациони системи	119 (67)
	УКУПНО:	2993 (2382)

Разлика од 575 (151) препоруке настала је јер су дате у специфичним областима карактеристичним за поједине кориснике јавних средстава, те нису могле бити разврстане по датим областима у моделу годишњег извештаја.

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

ЦЕНТРАЛНА ЈЕДИНИЦА ЗА ХАРМОНИЗАЦИЈУ

Сектор за интерну контролу и интерну ревизију Министарства финансија обавља послове ЦЈХ, а у коме је запослено десет државних службеника, од којих пет у Одсеку за хармонизацију ИР и пет у Одсеку за хармонизацију ФУК. Десет службеника није довољно за благовремено обављање послова из надлежности ЦЈХ, а то су између осталог, повезивање свих запослених на пословима ИР и интерне контроле, дефинисање стандарда контроле у складу са међународно признатим стандардима, заједничких критеријума за организацију и поступање ИР у јавном сектору и вођење регистра интерних ревизора, модела повеље ИР, методолошких упутстава и приручника за ФУК, обављање стручног усавршавања, сертификације и надзора над радом интерних ревизора и

организовање и спровођење обуке руководилаца и запослених у јавном сектору из области ФУК, у складу са међународно прихваћеним стандардима.

Израда предлога прописа

Донета је Одлука о измени Стратегије развоја ИФКЈ у Републици Србији ("Службени гласник РС", број 23/13).

Сачињен је предлог Консолидованог годишњег извештаја за 2012. годину о стању ИФКЈ у Републици Србији, који је одобрио министар финансија, а прихватила Влада закључком 05Број 400-5240/2013 од 25. јуна 2013. године. Извештај је објављен на интернет презентацији Министарства финансија.

Урађене су измене и допуне: Правилника за ФУК; Правилника ИР и Правилник о условима, начину и поступку полагања испита за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору. Прибављено је мишљење Европске Комисије за сва три правилника. Правилници су објављени у Службеном гласнику Републике Србије.

Окончана је техничка редакција на Приручнику за интерну ревизију.

Окончана је техничка редакција Приручника за финансијско управљање и контролу.

Образована је комисија за израду стратегије развоја ИФКЈ за период 2015-2019. године.

Након успостављања интернет странице Министарства финансија, рубрике за ИФКЈ са приложеним примарним, секундарним и терцијарним прописима, са рубриком за питања и одговоре, обављени су послови на изради пројектног задатка за израду рачунарског програма. Наведени програм треба да олакша повезивање свих учесника и обављање послова на имплементацији концепта ИФКЈ. За сада као алат у обављању ових послова користе се две отворене интернет адресе, interna.revizija@mfin.gov.rs и finansijsko.upravljanje.i.kontrola@mfin.gov.rs преко којих корисници јавних средстава могу да постављају питања и добијају одговоре, шаљу извештаје итд.

Активности везане за процену стања ИР

У сврху прикупљања података о стању ФУК и ИР у јавном сектору израђен је модел годишњег извештаја о раду ФУК и ИР и достављен на адресу 185 корисника јавних средстава на републичком нивоу. Модел годишњег извештаја о раду ИР је објављен и на интернет страници Министарства финансија.

Спроведена је провера успостављања и рада служби за ИР код десет министарстава, две организације обавезног социјалног осигурања и два града уз помоћ консултаната са пројекта ИФКЈ – фаза 3.

Послови обуке

Обука и сертификација базирана је на међународно прихваћеним стандардима за интерну контролу и ИР и методологији усаглашеној са најбољом праксом земаља чланица ЕУ.

Континуирано се спроводи обука и стално професионално усавршавање запослених у Сектору за интерну контролу и интерну ревизију Министарства финансија - ЦЈХ. Сви припадници ЦЈХ похађали су тренинг за тренере и подизање вештине комуникације.

У оквиру континуиране обуке за овлашћене интерне ревизоре у јавном сектору, спроведена је обука у подизању вештина комуникације, презентације и преговарања и завршене су пилот ревизије код шест КЈС, који имају успостављену функцију ИР.

Теоријским делом обуке за ИР у два циклуса обухваћено је 108 полазника из 46 корисника јавних средстава.

Практичним делом обуке за ИР односно вршење надзора и пружање стручне помоћи на терену кандидатима за стицање сертификата обухваћено је 71 полазника из 17 корисника јавних средстава.

Организовано је полагање испита за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору у два испитна рока. Испит је положило 48 кандидата и стекло звање Овлашћени интерни ревизор у јавном сектору. Са 31. децембар 2013. године у јавном сектору је сертифициован 189 (141) интерни ревизор.

Обављене су припреме – ажурирање наставног материјала и припрема предавања за обуку из ФУК. Спроведена је теоријска обука у пет циклуса којој је присуствовало 275 полазника из 109 организација.

У оквиру подизања свести о значају и користи ИФКЈ одржана је „Конференција о значају интерне финансијске контроле“ за градоначелнике и руководице градских управа у Републици Србији и једнодневна обука „Увод у интерну контролу“ за 67 функционера и руководилаца запослених у градској управи Града Новог Сада.

На пољу развоја система ФУК обављена је обука руководилаца и запослених у 14 министарстава, 3 управе, Граду Београду и РФЗО из области управљања ризицима и израде пословних процедура.

У извештајном периоду, пружани су савети и упутства корисницима јавних средстава у погледу начина организовања ИР и успостављања система ФУК.

Помоћник министра финансија за Сектор - ЦЈХ је као члан преговарачке групе учествовао на експланаторном и билатералном прегледу за поглавље 32 Финансијски надзор. Током испитивања спремности Србије у делу ИФКЈ, није било отворених питања и реална су очекивања да се у догледно време отворе преговори за ово поглавље.

Остале активности

Повезивање са осталим учесницима у ИФКЈ остварује се организовањем редовних састанака, радионица, коришћењем интернет странице ради разматрања питања од значаја за ИФКЈ. У овом делу послова, ЦЈХ углавном се ослањала на директни контакт са полазницима обуке, пружањем потребних објашњења и савета и подстицала међусобно повезивање самих полазника обуке. На нивоу екстерног повезивања, успостављена је и одржава се сарадња са

Државном ревизорском институцијом, Удружењем интерних ревизора Србије - придруженим чланом Глобалног Института интерних ревизора, Комором овлашћених ревизора Србије. Успостављена је веза са ЦЈХ из других земаља, са којима се размењују искуства у вези успостављања и развоја ИФКЈ.

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

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