

PRAVILNIK

o zajedničkim kriterijumima i standardima za uspostavljanje, funkcionisanje i izveštavanje o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru

("Sl. glasnik RS", br. 89/2019)

I OSNOVNE ODREDBE

Član 1

Ovim pravilnikom propisuju se zajednički kriterijumi i standardi za uspostavljanje, funkcionisanje i izveštavanje o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole kod korisnika javnih sredstava.

Član 2

Pojmovi koji se koriste u ovom pravilniku imaju sledeće značenje:

- 1) Adekvatni sistem finansijskog upravljanja i kontrole obezbeđuje, u razumnoj meri, uverenost da postoji efektivno upravljanje rizicima, te da će se ciljevi i zadaci korisnika javnih sredstava ostvariti na efikasan i ekonomičan način;
- 2) Dobro finansijsko upravljanje odnosi se na zahtev da se javna sredstva troše i njima upravlja u skladu sa principima ekonomičnosti, efektivnosti i efikasnosti;
- 3) Razumna uverenost predstavlja zadovoljavajući stepen sigurnosti u vezi sa određenim pitanjem koje se razmatra u pogledu troškova, koristi i rizika;
- 4) Rizik predstavlja verovatnoću da će se desiti određeni događaj koji bi mogao imati negativan uticaj na ostvarivanje ciljeva korisnika javnih sredstava. Rizik se meri kroz njegove posledice i verovatnoću dešavanja;
- 5) Međunarodni standardi interne kontrole odnose se na standarde usklađene sa Smernicama za internu kontrolu u javnom sektoru Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI);
- 6) Rukovodilac korisnika javnih sredstava je lice koje rukovodi radom, odnosno poslovanjem korisnika javnih sredstava;
- 7) Upravljačka odgovornost je obaveza rukovodilaca svih nivoa kod korisnika javnih sredstava da sve poslove obavljaju zakonito, poštujući principe ekonomičnosti, efektivnosti, efikasnosti i javnosti, kao i da za svoje odluke, postupke i rezultate odgovaraju onome koji ih je imenovao ili im je preneo odgovornost;
- 8) Revizorski trag je zapis koji obezbeđuje hronološko dokumentovanje i praćenje poslovnih promena u okviru poslovnih procesa, aktivnosti ili operacija od početka do kraja;
- 9) Ekonomičnost podrazumeva da sredstva koja korisnik javnih sredstava upotrebljava za sprovođenje svojih delatnosti budu blagovremeno dostupna, u odgovarajućim količinama, odgovarajućeg kvaliteta i po najpovoljnijoj ceni;
- 10) Efektivnost predstavlja odnos između postignutih rezultata i predviđenih ciljeva;
- 11) Efikasnost znači postizanje najboljeg odnosa između upotrebljenih sredstava i postignutih rezultata;
- 12) Nepravilnost predstavlja svako kršenje neke odredbe propisanih pravila i ugovora, koje je posledica postupka ili propusta lica zaposlenih kod korisnika javnih sredstava, ugovarača, krajnjih korisnika i krajnjih primalaca, a koje kao posledicu ima, ili bi moglo imati negativan uticaj na ostvarivanje ciljeva korisnika javnih sredstava i/ili neopravdane troškove.

II SISTEM FINANSIJSKOG UPRAVLJANJA I KONTROLE

1. Definicija, ciljevi i obuhvat sistema

Član 3

Finansijsko upravljanje i kontrola je sistem politika, procedura i aktivnosti koje uspostavlja, održava i redovno ažurira rukovodilac korisnika javnih sredstava, a kojim se upravljajući rizicima obezbeđuje uveravanje u razumnoj meri da će se ciljevi korisnika javnih sredstava ostvariti na pravilan, ekonomičan, efikasan i efektivan način, kroz:

- 1) poslovanje u skladu sa propisima, unutrašnjim aktima i ugovorima;
- 2) potpunost, realnost i integritet finansijskih i poslovnih izveštaja;
- 3) dobro finansijsko upravljanje i zaštitu sredstava i podataka (informacija).

Član 4

Sistem finansijskog upravljanja i kontrole odnosi se na sve rukovodioce i zaposlene, a obuhvata sve organizacione jedinice, procese, aktivnosti, programe i projekte u okviru korisnika javnih sredstava.

2. Elementi sistema finansijskog upravljanja i kontrole

Član 5

Sistem finansijskog upravljanja i kontrole obuhvata sledeće međusobno povezane elemente:

- 1) kontrolno okruženje;
- 2) upravljanje rizicima;
- 3) kontrolne aktivnosti;
- 4) informacije i komunikaciju;
- 5) praćenje i procenu sistema.

Elementi sistema finansijskog upravljanja i kontrole usklađeni su sa međunarodnim standardima interne kontrole (INTOSAI) koji uključuju koncept KOSO okvira "Interna kontrola - Integrisani okvir" ("Internal Control - Integrated Framework"), koji je ustanovila Komisija sponzorskih organizacija Nacionalne komisije za falsifikovane izveštaje - poznata i kao Tredvejska komisija (Committee of Sponsoring Organisations - COSO of the Treadway Commission).

Član 6

Kontrolno okruženje odražava stav i svest o internoj kontroli u okviru korisnika javnih sredstava.

Kontrolno okruženje obuhvata sledeće principe:

- 1) Posvećenost integritetu i etičkim vrednostima rukovodstva i zaposlenih;
- 2) Vršenje nadzora nad razvojem i učinkom interne kontrole od strane upravljačke strukture;
- 3) Uspostavljanje struktura i linija izveštavanja, kao i sistema nadležnosti i odgovornosti u ostvarivanju ciljeva od strane rukovodstva;
- 4) Posvećenost privlačenju, razvoju i zadržavanju stručnih pojedinaca, u skladu sa ciljevima korisnika javnih sredstava;
- 5) Odgovornost zaposlenih za realizaciju svojih zaduženja u pogledu interne kontrole radi ostvarivanja ciljeva korisnika javnih sredstava.

Član 7

Upravljanje rizicima obuhvata identifikovanje, procenu i kontrolu nad potencijalnim događajima i situacijama koje mogu uticati na ostvarenje ciljeva korisnika javnih sredstava, obezbeđujući razumno uveravanje da će ti ciljevi biti ostvareni.

Radi vršenja aktivnosti iz stava 1. ovog člana, rukovodilac korisnika javnih sredstava usvaja strategiju upravljanja rizikom, koja se ažurira svake tri godine, kao i u slučaju kada se kontrolno okruženje značajnije izmeni.

Upravljanje rizicima obuhvata sledeće principe:

- 1) Korisnik javnih sredstava utvrđuje ciljeve na način koji je dovoljno jasan da bi se omogućila identifikacija i procena rizika koji se odnose na te ciljeve;
- 2) Analizu rizika u okviru korisnika javnih sredstava kao osnov za odlučivanje o načinu upravljanja rizicima;
- 3) Procenu rizika od mogućnosti prevare;
- 4) Identifikovanje i analizu promena u okviru korisnika javnih sredstava koje bi mogle značajnije uticati na sistem interne kontrole.

Član 8

Kontrolne aktivnosti su pisane politike i procedure i njihova primena, a uspostavljaju se radi pružanja razumnog uveravanja da su rizici koji utiču na postizanje ciljeva ograničeni na prihvatljiv nivo.

Kontrolne aktivnosti obuhvataju sledeće principe:

- 1) Odabir i razvoj kontrolnih aktivnosti za svođenje rizika na prihvatljiv nivo;
- 2) Odabir i razvoj opštih kontrolnih aktivnosti informacionih tehnologija u poslovnim informacionim sistemima da bi se podstaklo ostvarivanje ciljeva;
- 3) Sprovođenje kontrolnih aktivnosti kroz politike u kojima su definisana očekivanja, kao i kroz procedure u kojima se te politike realizuju.

Kontrolne aktivnosti moraju biti odgovarajuće, a troškovi za njihovo uvođenje ne smeju prevazići očekivanu korist od njihovog uvođenja.

Kontrolne aktivnosti koje služe za svođenje rizika na prihvatljiv nivo moraju biti analizirane i ažurirane najmanje jednom godišnje.

Član 9

Informacije i komunikacija obuhvataju sledeće principe:

- 1) Pribavljanje, kreiranje i upotrebu relevantnih i kvalitetnih informacija kako bi se podstaklo funkcionisanje interne kontrole;
- 2) Internu razmenu informacija, uključujući ciljeve i odgovornosti za internu kontrolu, koje su neophodne da bi se podstaklo funkcionisanje interne kontrole;
- 3) Komunikaciju sa eksternim stranama o pitanjima koja utiču na funkcionisanje komponenti interne kontrole.

Član 10

Praćenje i procena sistema obuhvata uvođenje sistema za nadgledanje, sa ciljem da se proceni kvalitet poslovanja tokom određenog perioda, i da se utvrdi da li sistem finansijskog upravljanja i kontrole adekvatno funkcioniše.

Praćenje i procena sistema obavlja se tekućim uvidom od strane zaposlenih, samoprocenjivanjem koje sprovode rukovodioci i aktivnostima interne revizije.

Praćenje i procena sistema obuhvata sledeće principe:

1) Odabir, razvoj i sprovođenje stalne ocene (redovne aktivnosti upravljanja i nadzora tokom samog poslovanja) i/ili posebne ocene (samoocenjivanje i interna revizija), kako bi se utvrdilo da li su komponente interne kontrole uspostavljene i da li funkcionišu;

2) Vršenje ocene i blagovremeno izveštavanje o slabostima u sistemu internih kontrola lica koja su zadužena za preduzimanje korektivnih radnji, uključujući i više rukovodstvo, po potrebi.

III USPOSTAVLJANJE, FUNKCIONISANJE I IZVEŠTAVANJE O SISTEMU FINANSIJSKOG UPRAVLJANJA I KONTROLE

1. Odgovornost rukovodioca korisnika javnih sredstava

Član 11

Za uspostavljanje, održavanje i redovno ažuriranje sistema finansijskog upravljanja i kontrole, kao i za izveštavanje o adekvatnosti sistema finansijskog upravljanja i kontrole, odgovoran je rukovodilac korisnika javnih sredstava.

Član 12

Rukovodilac korisnika javnih sredstava odgovoran je i za:

1) određivanje ciljeva korisnika javnih sredstava kojim rukovodi, razradu i sprovođenje strateških planova, akcionih planova i programa za ostvarenje ciljeva;

2) upravljanje rizicima koji prete ostvarenju ciljeva korisnika javnih sredstava, uvođenjem odgovarajućih kontrolnih aktivnosti u skladu sa međunarodnim standardima interne kontrole;

3) planiranje, upravljanje i računovodstvo javnih sredstava;

4) pridržavanje principa zakonitosti, pravilnosti i dobrog finansijskog upravljanja javnim sredstvima;

5) efektivno upravljanje zaposlenima i održavanje neophodnog nivoa njihove stručnosti;

6) čuvanje i zaštitu sredstava i informacija od gubitaka, krađe, neovlašćenog korišćenja i pogrešne upotrebe;

7) uspostavljanje odgovarajuće organizacione strukture za efektivno ostvarivanje ciljeva i upravljanje rizicima;

8) obezbeđivanje uslova za zakonito i etičko ponašanje zaposlenih kod korisnika javnih sredstava;

9) razdvajanje odgovornosti za donošenje, izvršavanje i kontrolu odluka;

10) uvođenje internih pravila za finansijsko upravljanje i kontrolu, putem unutrašnjih akata;

11) potpuno, ispravno, tačno i blagovremeno evidentiranje svih poslovnih promena;

12) praćenje, ažuriranje i preduzimanje mera za poboljšanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole, u skladu sa preporukama interne revizije i ostalim procenama;

13) dokumentovanje svih poslovnih promena i poslova i obezbeđenje revizorskog traga unutar korisnika javnih sredstava;

14) izveštavanje o stanju sistema za finansijsko upravljanje i kontrolu.

2. Prenos ovlašćenja i odgovornosti

Član 13

Pojedine odgovornosti iz člana 12. ovog pravilnika, rukovodilac korisnika javnih sredstava može, putem dodele ovlašćenja pisanim putem, preneti na druga lica u okviru korisnika javnih sredstava kojim rukovodi, ako zakonom ili drugim propisom nije drukčije određeno.

Prenosom ovlaštenja i odgovornosti u smislu stava 1. ovog člana ne isključuje se odgovornost rukovodioca korisnika javnih sredstava.

3. Odgovornost rukovodioca unutrašnjih organizacionih jedinica

Član 14

Rukovodioci unutrašnjih organizacionih jedinica korisnika javnih sredstava odgovorni su rukovodiocu korisnika javnih sredstava za aktivnosti uspostavljanja, održavanja i unapređenja finansijskog upravljanja i kontrole, kao i za izveštavanje o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u delokrugu rada organizacione jedinice kojom rukovode u okviru ovlaštenja i odgovornosti koja su im dodeljena.

4. Upravljačka odgovornost

Član 15

Upravljačka odgovornost je koncept na osnovu kog su rukovodioci na svim nivoima odgovorni za odluke i postupke preduzete u pravcu ostvarivanja ciljeva korisnika javnih sredstava.

Upravljačka odgovornost predstavlja osnov za uspostavljanje i razvoj sistema finansijskog upravljanja i kontrole.

Upravljačka odgovornost obuhvata odgovornost za dobro finansijsko upravljanje na svim nivoima korisnika javnih sredstava, odnosno, odgovarajuću organizaciju, procedure i izveštavanje o rezultatima.

Član 16

Upravljačka odgovornost je zasnovana na tri međusobno povezana elementa: nadležnost, ovlaštenje i odgovornost.

Nadležnost, u smislu ovog pravilnika, predstavlja pravo i dužnost donošenja odluka koje se odnose na upravljanje delegiranim resursima (ljudskim, budžetskim) da bi se ostvarili ciljevi korisnika javnih sredstava.

Ovlaštenjem, u smislu ovog pravilnika, prenosi se obaveza izvršenja dodeljenih zaduženja, a koja se dodeljuju na osnovu nadležnosti davaoca (pravo na postupanje).

Odgovornost, u smislu ovog pravilnika, je obaveza da se davaocu ovlaštenja odgovara za ispunjavanje tih ovlaštenja (obaveza postupanja). Odgovornost obuhvata i davanje informacija i obrazloženja za sprovođenje određenih postupaka, aktivnosti ili odluka.

Član 17

Rukovodilac korisnika javnih sredstava dužan je da uspostavi hijerarhijski sistem prenosa ovlaštenja i odgovornosti i odgovarajućih linija izveštavanja, uključujući jasne ciljeve i pokazatelje uspešnosti, koji će obezbediti ostvarivanje ciljeva korisnika javnih sredstava.

5. Upravljanje nepravilnostima

Član 18

Upravljanje nepravilnostima je bitan činilac upravljačke odgovornosti i jedan od ključnih delova sistema finansijskog upravljanja i kontrole.

Rukovodilac korisnika javnih sredstava dužan je da uspostavi sistem za otkrivanje, evidentiranje i postupanje po obaveštenjima o sumnjama na nepravilnosti unutar korisnika javnih sredstava, kao i sistem izveštavanja.

Rukovodilac korisnika javnih sredstava dužan je da preduzima mere za umanjeње rizika od nepravilnosti.

6. Izveštavanje

Član 19

Rukovodilac korisnika javnih sredstava izveštava ministra finansija o adekvatnosti i funkcionisanju uspostavljenog sistema finansijskog upravljanja i kontrole do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu na obrascima koje priprema Centralna jedinica za harmonizaciju.

7. Izjava o internim kontrolama

Član 20

Rukovodilac korisnika javnih sredstava potpisuje izjavu o internim kontrolama kojom potvrđuje nivo usklađenosti sistema finansijskog upravljanja i kontrole u odnosu na međunarodne standarde interne kontrole.

Izjava o internim kontrolama je sastavni deo godišnjeg izveštaja o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole iz člana 19. ovog pravilnika.

Član 21

Centralna jedinica za harmonizaciju izrađuje metodološka uputstva i smernice za uspostavljanje i funkcionisanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole i objavljuje ih na internet prezentaciji Ministarstva finansija - Centralne jedinice za harmonizaciju.

Metodološka uputstva i smernice za uspostavljanje i funkcionisanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole iz stava 1. ovog člana, detaljno razrađuju elemente sistema finansijskog upravljanja i kontrole iz člana 5. ovog pravilnika a obuhvataju i korisne alate za sprovođenje sistema finansijskog upravljanja i kontrole.

IV PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Član 22

Danom stupanja na snagu ovog pravilnika prestaje da važi Pravilnik o zajedničkim kriterijumima i standardima za uspostavljanje, funkcionisanje i izveštavanje o sistemu finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru ("Službeni glasnik RS", br. 99/11 i 106/13).

Član 23

Član 20. stav 1. ovog pravilnika primenjivaće se od 1. januara 2021. godine.

Član 24

Ovaj pravilnik stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom glasniku Republike Srbije".