

Министарство финансија

**СТРАТЕГИЈА РАЗВОЈА ИНТЕРНЕ ФИНАНСИЈСКЕ
КОНТРОЛЕ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ
ЗА ПЕРИОД 2017-2020. ГОДИНЕ**

www.mfin.gov.rs



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА



ЦЕНТРАЛНА
ЈЕДИНИЦА ЗА
ХАРМОНИЗАЦИЈУ



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Empowered Res.
Resilient nations.

Израду ове публикације подржала је канцеларија Програма Уједињених нација за развој (УНДП) У Србији, у оквиру пројекта „Унапређење ревизије на локалном нивоу за ефикасније управљање јавним финансијама“, који финансира Швајцарска агенција за развој и сарадњу (СДЦ).

Ставови изнети у овој публикацији су ставови аутора и не представљају нужно ставове Програма уједињених нација за развој (УНДП) нити Швајцарске агенције за развој и сарадњу (СДЦ).

1 КРАТКИ ПРЕГЛЕД ... 6

2 УВОД ... 7

3 ДОСТИГНУТИ НИВО РАЗВОЈА ИНТЕРНЕ ФИНАНСИЈСКЕ КОНТРОЛЕ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ ... 9

3.1. РЕГУЛАТОРНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ... 9

- 3.1.1. Регулаторни оквир ... 9
- 3.1.2. Институционални оквир ... 10

3.2. ЕЛЕМЕНТИ ИНТЕРНЕ ФИНАНСИЈСКЕ КОНТРОЛЕ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ ... 12

- 3.2.1. Финансијско управљање и контрола - садашње стање ... 12
- 3.2.2. Интерна ревизија - садашње стање ... 13
- 3.2.3. Централна јединица за хармонизацију - садашње стање ... 15

3.3. УСКЛАЂЕНОСТ СА „COSO“ ОКВИРОМ ... 16

- 3.3.1. Контролно окружење ... 18
- 3.3.2. Процена ризика ... 21
- 3.3.3. Активности контроле ... 23
- 3.3.4. Информисање и комуникација ... 24
- 3.3.5. Активности праћења ... 25

4 СТРАТЕШКИ ЦИЉЕВИ ... 27

4.1. ЦИЉЕВИ ЦЈХ ... 28

- 4.1.1. Јачање координације финансијског управљања и контроле и активности интерне ревизије од стране ЦЈХ ... 28
- 4.1.2. Континуирани развој методолошких приручника и смерница за интерну ревизију и финансијско управљање и контролу ... 29
- 4.1.3. Координација континуираног професионалног развоја ... 29
- 4.1.4. Развој и имплементација ит подршке ИФКЈ ... 30
- 4.1.5. Сарадња са интерним ревизорима и руководиоцима задуженим за финансијско управљање и контролу ... 30
- 4.1.6. Регионална и међународна сарадња ... 31
- 4.1.7. Праћење и контрола квалитета ... 31
- 4.1.8. Координација са другим министарствима и другим кључним чиниоцима ... 32
- 4.1.9. Промоција значаја реформе интерне финансијске контроле у јавном сектору ... 33

4.2. ЦИЉЕВИ ФИНАНСИЈСКОГ УПРАВЉАЊА И КОНТРОЛЕ ... 33

- 4.2.1. Пружање подршке свим руководиоцима корисника јавних средстава ради суштинског разумевања значаја активности финансијског управљања и контроле као интегралног дела стратешких и оперативних процеса са нагласком на управљачкој одговорности ... 33
- 4.2.2. Стратешко планирање које повезује организационе циљеве са свеукупном визијом владе ... 34
- 4.2.3. Оперативно планирање које повезује оперативне циљеве са захтевима за ресурсе (буџетски, кадровски и друга средства) ... 35
- 4.2.4. Праћење и извештавање о остварењу циљева у односу на коришћене ресурсе ... 35
- 4.2.5. Развој процеса управљања ризиком код корисника јавних средстава ... 35
- 4.2.6. Развој модела за евалуацију квалитета финансијског управљања и контроле ... 36
- 4.2.7. Комуникација тачних, релевантних и правовремених информација у вези са финансијским и оперативним учинком унутар и ван организације ... 37

4.3. ЦИЉЕВИ ИНТЕРНЕ РЕВИЗИЈЕ ... 37

- 4.3.1. Развијање професионалних вештина интерних ревизора – бројност и компетентност ... 37
- 4.3.2. Промовисање статуса интерне ревизије и сарадње са управљачким структурама ... 38
- 4.3.3. Оптимизација коришћења ревизорских ресурса ... 38
- 4.3.4. Развој модела за оцењивање квалитета рада интерних ревизора ... 39
- 4.3.5. Успостављање минималних критеријума за организовање заједничке интерне ревизије два или више корисника јавних средстава са одређене територије, истоврсних или сличних послова, мање величине ... 40

5 ПРАЋЕЊЕ (МОНИТОРИНГ) ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ СТРАТЕГИЈЕ ... 40

6 АКЦИОНИ ПЛАН ЗА СПРОВОЂЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ РАЗВОЈА ИНТЕРНЕ ФИНАНСИЈСКЕ КОНТРОЛЕ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ЗА ПЕРИОД 2017-2020. ГОДИНЕ ... 41

7 ЗАВРШНИ ДЕО ... 41

АКЦИОНИ ПЛАН ЗА ПЕРИОД 2017-2018. ГОДИНЕ ... 42

СКРАЋЕНИЦЕ ... 52

На основу члана 45. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05-исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12-УС, 72/12, 7/14-УС и 44/14),

Влада доноси

СТРАТЕГИЈУ

развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у
Републици Србији
за период
2017-2020. године

Као део укупне реформе јавне управе, Влада се обавезала да спроведе низ реформских мера које су усмерене на унапређење одговорности руководиоца и запослених у јавном сектору, управљањем јавним средствима у складу са принципима интерне финансијске контроле, а ради остваривања стратешких циљева јавног сектора.

Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији за период 2017-2020. године има за циљ да имплементира финансијско управљање и контролу и интерну ревизију у свеукупни систем управљања у јавном сектору, ради обезбеђивања вредности за новац грађанима Републике Србије на ефикасан, ефикасан и економичан начин, преношењем циљева националне политике у циљеве институција јавног сектора, што ће омогућити ефикасну процену ризика у односу на дефинисане циљеве и успостављање одговарајућих контрола.

1 КРАТКИ ПРЕГЛЕД

Интерна финансијска контрола у јавном сектору представља свеобухватан и иновативан приступ управљању у јавном сектору, који подразумева комбинацију инструмената за ефикасно и ефективно управљање јавним ресурсима, обликовање културе управљања и трансформацију друштва.

Одговорност је предуслов за ефикасно и ефективно управљање јавним средствима. Повећање одговорности руководиоца и запослених у јавном сектору је главни циљ Стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији за период 2017-2020. године (у даљем тексту: Стратегија ИФКЈ), која представља надградњу Стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији („Службени гласник РС”, бр. 61/09 и 23/13), са планом активности за период 2009-2014. (у даљем тексту: претходна Стратегија).

Иако је направљен значајан напредак у хармонизацији постојећих механизма интерне контроле у јавном сектору са концептом Интерне финансијске контроле у јавном сектору (енг. **Public Internal Financial Control - PIFC**), и даље постоје изазови у погледу потпуне и систематске примене, како финансијског управљања и контроле тако и интерне ревизије од стране корисника јавних средстава. Успостављени ниво финансијског управљања и контроле код корисника јавних средстава је неуједначеног квалитета, а константно повећање броја овлашћених интерних ревизора у јавном сектору и броја успостављених јединица интерне ревизије, није довољно допринео умањењу слабости интерне контроле и подизању управљачке одговорности до оптималног нивоа. У том смислу, Централна јединица за хармонизацију (у даљем тексту: ЦЈХ) мора да пружи практичну подршку руководиоцима и кључним запосленима у јавном сектору који раде на унапређењу система интерне контроле у својим организацијама и мењају начин руковођења, прелазећи са приступа усклађености на приступ који се базира на учинку и резултатима.

Стратегија ИФКЈ има за циљ да угради стандардну праксу финансијског управљања и контроле у редовне процесе руковођења и функцију интерне ревизије као алат руководиоцима за добро управљање. На овај начин се подржавају планови дефинисани у оквиру реформе јавне управе за побољшање контролног окружења и пружање помоћи корисницима јавних средстава у процени ризика, што омогућава да је руковођење у јавном сектору засновано на делотворним контролним механизмима којима се ублажава ризик и побољшава економичност, ефикасност, ефективност и транспарентност у коришћењу јавних средстава, без обзира на изворе финансирања.

Уклањањем недостатака утврђених процесом праћења примене претходне Стратегије, Стратегија ИФКЈ ће дати допринос код испуњавања конкретних захтева који прате приступање Републике Србије Европској унији датих у оквиру Преговарачког поглавља 32 – Финансијски надзор. Истовремено, циљ Стратегије ИФКЈ је да обезбеди економичну, ефикасну и ефективну употребу јавних средстава, као и пружање квалитетнијих услуга јавне управе крајњим корисницима.

Интерна финансијска контрола у јавном сектору (у даљем тексту: ИФКЈ) је свеобухватни систем мера за управљање и контролу јавних прихода, расхода, имовине и обавеза, 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. Као таква она је битна компонента Управљања јавним финансијама јер представља комбинацију инструмената за ефикасно и ефективно управљање јавним ресурсима. ИФКЈ је такође инструмент којим се обликује култура управљања у јавном сектору и трансформише друштво. Примена и јачање одговорности подизањем свести, јасним дефинисањем улога и одговорности свих учесника укључених у извршавање пословних процедура дају допринос постизању циљева јавног сектора.

ИФКЈ предуслов је реформе државне управе, такође представља инструмент координације, провере и усклађивања правних института и средстава њихове примене, помаже да се унапреди функционалност и делотворност рационалне, ефикасне и модерне државне управе окренуте ка корисницима.

Одговорност је предуслов ефикасног и ефективног управљања јавним ресурсима. Главни циљ Стратегије ИФКЈ је да омогући повећање одговорности, не само руководиоца већ свих запослених који имају одређену улогу у управљању јавним ресурсима.

Посебни циљеви Стратегије ИФКЈ надограђују достигнућа претходне Стратегије. Она је уграђена у Програм реформе управљања јавним финансијама за период 2016-2020. године и представља кључну тему у оквиру IV стуба – делотворна финансијска контрола. Стратегија ИФКЈ је условљена реализацијом одређених мера предвиђених Стратегијом реформе јавне управе чији је такође саставни део.

У периоду 2004 - 2017. године, направљен је значајан напредак у погледу прилагођавања и усклађивања постојећих система интерне контроле у јавном сектору Републике Србије са захтевима концепта Интерне финансијске контроле у јавном сектору (енг. Public Internal Financial Control - PIFC) који је развила Европска комисија са циљем да земљама у процесу придруживања пружи помоћ у разумевању и примени добро развијених и ефективних система интерне контроле, али и даље постоје изазови код потпуне и систематске примене финансијског управљања и контроле и интерне ревизије од стране корисника јавних средстава.

Успостављени ниво финансијског управљања и контроле код корисника јавних средстава је неуједначеног квалитета, а константно повећање броја овлашћених интерних ревизора у јавном сектору и броја успостављених јединица интерне ревизије, није довољно допринео умањењу слабости интерне контроле и подизању управљачке одговорности до оптималног нивоа.

ЦЈХ пружа практичну подршку руководиоцима и запосленима код корисника јавних средстава, који врше процену могућих слабости својих система интерне контроле, предлагањем одговарајућих измена и пружањем додатних смерница за побољшање интерне контроле.

Основни циљ претходне Стратегија био је успостављање правног оквира и изградња минималних институционалних капацитета за реализацију интерне финансијске контроле у јавном сектору. Стратегија ИФКЈ је усмерена на укључивање финансијског управљања и контроле у процесе управљања, нарочито као алата за припрему буџетских политика, планирања и извршења буџета. Усмерена је такође на побољшање методологије дефинисања циљева, преношењем циљева националне политике у циљеве институција јавног сектора, што је од суштинске важности за стварање окружења здраве интерне контроле. Циљ Стратегије ИФКЈ је, такође, да обезбеди делотворну процену и управљање ризиком, који ће послужити као основа за успостављање контрола којима ће се умањити утврђени ризици. На овај начин ће се допринети побољшању транспарентности, економичности, ефикасности и ефективности у употреби јавних средстава, без обзира на изворе финансирања. Поред тога, Стратегија ИФКЈ подржава „ex-post“ контроле коју врше Тело за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима Европске уније (енг. Anti-fraud Coordination Services - AFCOS) и буџетска инспекција. Унапређење ове две суштински сличне функције допринеће побољшању функционалности и делотворности „ex-post“ контроле у откривању и спречавању превара, у складу са захтевима Европске уније у оквиру Преговарачког поглавља 32 – Финансијски надзор.

У погледу интерне ревизије у јавном сектору Стратегија ИФКЈ је усмерена на развој методологија и јачање капацитета интерне ревизије, укључујући повећање броја интерних ревизора, успостављање ефикасног и ефективног система праћења, унапређења њихове стручности и систематичног приступа у контроли квалитета рада, успостављање адекватних услова за рад, према сложености и обиму посла који обављају. Неопходно је и даље подизање нивоа свести управљачких структура корисника јавних средстава ради исправног схватања функције интерне ревизије, како би је ефикасније користили као алат за управљање.

Стратегија ИФКЈ се бави побољшањем стратешког оквира и унапређења прописа који се тичу примене концепта ИФКЈ.

На Другој Међувладиној конференцији Републике Србије и Европске уније, 14. децембра 2015. године у Бриселу отворено је Преговарачко поглавље 32 - Финансијски надзор.

Стратегија ИФКЈ се бави захтевима који проистичу из процеса приступања Републике Србије Европској унији у оквиру Преговарачког поглавља 32 – Финансијски надзор, утврђеним у Извештају о скринингу за Преговарачко поглавље 32 – Финансијски надзор, Заједничкој позицији Европске уније - Поглавље 32: Финансијски надзор и Извештају Европске уније о напретку Републике Србије за 2016. годину. У Заједничкој позицији Европске уније - Поглавље 32: Финансијски надзор, наведени су захтеви за привремено затварање Преговарачког поглавља 32 – Финансијски надзор, када се оствари следеће мерило: „Србија треба да измени правни оквир како би обезбедила кохерентност законодавства у области ИФКЈ. Србија треба да спроводи законодавство у области ИФКЈ, као и основне политике, и обезбеди довољне административне капацитете на централном и локалном нивоу, у фондовима за социјално осигурање и у јавним предузећима. Србија треба да осигура да функција централизоване буџетске инспекције буде усклађена са захтевима ИФКЈ“.

3 ДОСТИГНУТИ НИВО РАЗВОЈА ИНТЕРНЕ ФИНАНСИЈСКЕ КОНТРОЛЕ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ

3.1. РЕГУЛАТОРНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР

3.1.1. Регулаторни оквир

Систем ИФКЈ уређен је Законом о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-исправка, 108/13, 142/14, 68/15-др. закон, 103/15 и 99/16). Овим законом утврђене су компоненте система ИФКЈ, кога чини: финансијско управљање и контрола, интерна ревизија и улога и одговорности ЦЈХ. У складу са Законом усвојени су подзаконски акти, и то:

- Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Службени гласник РС”, бр. 99/11 и 106/13);
- Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору („Службени гласник РС”, бр. 99/11 и 106/13);
- Правилник о условима и поступку полагања испита за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору („Службени гласник РС”, број 9/14).

Прописи о систему интерне финансијске контроле у јавном сектору налажу успостављање и усаглашавање система интерне контроле са међународно прихваћеним стандардима, извештавање о успостављању система и проверу квалитета активности система интерне контроле. Оквир прописан Законом о буџетском систему израђен је Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору (у даљем тексту: Правилник ФУК), Правилником о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору (у даљем тексту: Правилник ИР) и још детаљније у Приручнику за финансијско управљање и контролу (у даљем тексту: Приручник ФУК) и Приручнику за интерну ревизију (у даљем тексту: Приручник ИР) Министарства финансија – ЦЈХ.

Корисници јавних средстава такође су дужни да информације о финансијском управљању и контроли и интерној ревизији унутар својих организација сваке године достављају министру финансија преко ЦЈХ, ради израде обједињеног годишњег извештаја о стању система интерне финансијске контроле у јавном сектору, који усваја Влада.

Програм професионалне обуке, као и начин организовања испита на основу ког министар финансија издаје сертификат кандидату који је положио испит за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору прописани су Правилником о условима и поступку полагања испита за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору (у даљем тексту: Правилник о сертификацији).

Измене и допуне наведених прописа и пратећих приручника врше се по потреби.

3.1.2. Институционални оквир

Главни покретачи успостављања и развоја система интерне финансијске контроле јесу корисници јавних средстава и Министарство финансија - ЦЈХ. Током периода спровођења претходне Стратегије, ЦЈХ је радила на припреми нацрта закона и прописа и развоју људских ресурса неопходних за подршку развоју система ИФКЈ.

Финансијско управљање и контрола

За успостављање, одржавање, и редовно ажурирање система финансијског управљања и контроле одговорни су руководиоци корисника јавних средстава. Руководиоци могу пренети овлашћења али не и одговорност, за успостављање, одржавање и редовно ажурирање система финансијског управљања и контроле, на лица која они овласте.

Руководиоци корисника јавних средстава могу да именују једног вишег руководиоца који ће координирати рад на успостављању, одржавању и редовном ажурирању система финансијског управљања и контроле унутар њихових организација и вршити координацију између унутрашњих организационих јединица у овим организацијама у циљу даљег развоја финансијског управљања и контроле.

ЦЈХ је организовала основну обуку за финансијско управљање и контролу, тако да на дан 31. децембра 2016. године, 1731 руководиоца и запослени у јавном сектору је присуствовао обуци.

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

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

Интерна ревизија

За успостављање и обезбеђење услова за адекватно функционисање интерне ревизије одговоран је руководиоца корисника јавних средстава. Интерна ревизија корисника јавних средстава успоставља се на један од следећих начина:

1. организовањем посебне функционално независне организационе јединице за интерну ревизију у оквиру корисника јавних средстава, која непосредно извештава руководиоца корисника јавних средстава;
2. организовањем заједничке јединице за интерну ревизију на предлог два или више корисника јавних средстава, уз претходну сагласност ЦЈХ Министарства финансија;
3. обављањем интерне ревизије од стране јединице интерне ревизије другог корисника јавних средстава, на основу споразума, уз претходну сагласност ЦЈХ Министарства финансија.

Изузетно, кад не постоје услови за организовање јединице за интерну ревизију, послове јединице за интерну ревизију може да обавља и интерни ревизор запослен код корисника јавних средстава.

Јединица за интерну ревизију не може имати мање од три интерна ревизора од којих је један руководиоца јединице за интерну ревизију. Број интерних ревизора одређује корисник јавних средстава интерним општим актом, на основу процене ризика, обима и сложености пословних процеса, обима средстава којима располаже и броја запослених.

Јединица за интерну ревизију и интерни ревизор функционално и организационо су независни и директно извештавају руководиоца корисника јавних средстава.

ЦЈХ је организовала основну обуку за интерне ревизоре тако да на дан 30. децембра 2016. године 837 кандидата из јавног сектора је присуствовало обуци. Након завршене практичне обуке за интерне ревизоре, испит за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору, на дан 31. децембра 2016. године, успешно је положило 330 интерних ревизора, који поседују овлашћење за рад у својству овлашћеног интерног ревизора у јавном сектору. Тако квалификована лица раде унутар органа централних власти, фондова обавезног социјалног осигурања, локалне самоуправе и јавних предузећа.

Програм обуке за стицање професионалног звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору обухвата:

1. Основну обуку за финансијско управљање и контролу у трајању од пет радних дана, односно 35 радних сати, која се састоји од четири области:
 - увод у интерну финансијску контролу у јавном сектору;
 - интегрисани оквир интерне контроле „COSO“ модел;
 - систем управљања ризицима;
 - управљачки контролни систем.
2. Основну обуку за интерне ревизоре у трајању од седам радних дана односно 49 радних сати, која се састоји од три области:
 - стандарди, политике и окружење интерне ревизије;
 - вршење интерне ревизије;
 - вештине и технике интерне ревизије, са алатима интерне ревизије.
3. Обуку за практичан рад на интерној ревизији путем обављања две ревизије код корисника јавних средстава код кога је лице, које се обучава, у радном односу на пословима интерне ревизије, уз стручну помоћ Министарства финансија, на начин утврђен Правилником ИР.

Интерна ревизија је установљена у свим министарствима, у три фонда обавезног социјалног осигурања, већем броју корисника јавних средстава на републичком нивоу и ограниченом броју корисника јавних средстава на нивоу локалне самоуправе.

Унапређење система интерне контроле захтева даље јачање административних капацитета, координације свих учесника ИФКЈ, као и даље образовање и обуку лица одговорних за финансијско управљање и контролу и интерних ревизора.

Централна јединица за хармонизацију

ЦЈХ је организована у две групе, за финансијско управљање и контролу и интерну ревизију. Од десет радних места предвиђених Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Министарству финансија на дан 31. децембра 2016. године је попуњено девет. Послове и функцију ЦЈХ обавља Сектор за интерну контролу и интерну ревизију у Министарству финансија.

У погледу функционалне поделе послова у претходном периоду, поједине функције су се обављале у обе групе. Имајући у виду обим и сложеност послова које је требало обавити према плану активности из претходне Стратегије, запослени из групе за финансијско управљање и контролу учествовали су у обављању послова групе за интерну ревизију и обратно. Због ограниченог броја запослених, стриктна специјализација и подела функција по групама није могла бити поштована, а да то битно не утиче на ефикасност и ефективност спровођења задатака из акционог плана.

Законом о буџетском систему прописано је да ЦЈХ ради на хармонизацији финансијског

управљања и контроле и интерне ревизије тако што ће обављати послове:

1. централне хармонизације, координације, праћења примене и сагледавања квалитета финансијског управљања и контроле и интерне ревизије у јавном сектору;
2. дефинисања заједничких критеријума и стандарда за успостављање и функционисање система финансијског управљања и контроле;
3. дефинисања заједничких критеријума за организацију и поступање интерне ревизије у јавном сектору;
4. вођење регистра овлашћених интерних ревизора у јавном сектору и евиденције повећа интерне ревизије;
5. стручног усавршавања, сертификације и надзор над радом интерних ревизора;
6. стручног усавршавања руководиоца и запослених у јавном сектору из области финансијског управљања и контроле, у складу са међународно прихваћеним стандардима;
7. обједињавања годишњих извештаја о стању финансијског управљања и контроле и интерне ревизије.

3.2. ЕЛЕМЕНТИ ИНТЕРНЕ ФИНАНСИЈСКЕ КОНТРОЛЕ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ

3.2.1. Финансијско управљање и контрола - садашње стање

Активности на успостављању и развоју финансијског управљања и контроле започете су, првенствено кроз израду прописа и организацију обуке. Финансијско управљање и контрола се дефинише као систем политика, процедура и активности које успоставља, одржава и редовно ажурира руководиоци организације, а којим се управљајући ризицима обезбеђује уверавање у разумној мери да ће се циљеви организације остварити на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин.

Увођење и одржавање система финансијског управљања и контроле представља основу за имплементацију концепта управљачке одговорности. То значи да руководиоци корисника јавних средстава носе одговорност за пренета финансијска, управљачка и програмска овлашћења. Руководиоци носе одговорност за планирање и програмирање (постављање и остваривање циљева), припрему буџета/финансијског плана, извршење буџета/финансијског плана, рачуноводство, контролу, извештавање, архивирање рачуноводствене и друге документације и надзор. Руководиоци су одговорни за успостављање и исправно функционисање система финансијског управљања и контроле у својим организацијама.

Велики број руководиоца корисника јавних средстава још увек није успео да успостави процедуре за примену одређених процеса рада. Број руководиоца који је завршио обуку у области финансијског управљања и контроле није довољан, те је самим тим и очигледан недостатак стварног познавања свих елемената финансијског управљања и контроле у јавном сектору. Овим се наглашава потреба за подизањем нивоа знања о надлежностима које постоје у оквиру система интерне контроле. Руководиоци нису довољно упознати са управљањем ризиком и како овакво управљање може помоћи њиховој институцији да постигне своје циљеве, јер само ограничен број корисника јавних средстава има планове за управљање

ризиком и евиденцију о ризицима. Код управљања ризиком готово сва пажња се сада поклања усклађености са прописима и не узимају се у обзир ризици повезани са циљевима организације и зато јачање управљања ризиком представља кључни елемент Стратегије ИФКЈ.

Управљачка одговорност је дефинисана Законом о буџетском систему, као обавеза руководиоца свих нивоа власти 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. Закон о буџетском систему је предвидео раздвајање дужности како би се спречио сукоб интереса, а управљачка одговорност детаљније је разрађена у Правилнику ФУК. Иако Правилник ФУК предвиђа ову могућност, надлежности и одговорности у пракси делегиране су у ограниченој мери а системи финансијског управљања и контроле централизовани су на вишем нивоу управљања.

Механизми за преношење управљачке одговорности који би помогли руководиоцима корисника јавних средстава у регулисању одговорности нижих руководиоца у оквиру корисника јавних средстава за постизање својих циљева и управљање средствима који су им додељена за њихову реализацију нису у потпуности развијени, односно веза између постизања циљева и средстава издвојених за остваривање тих циљева није увек директно приказана.

Јачање одговорности руководиоца захтева активније учешће свих руководиоца у активностима везаним за припрему и извршење буџета.

ЦЈХ је организовала радионице за кориснике јавних средстава о системима и процедурама интерне контроле, о припреми графичких приказа тока рада (ревизорски траг) и формирању регистра ризика, од којих два последња елемента чине кључан део компоненте финансијског управљања и контроле.

Обука за финансијско управљање и контролу спроводи се на неколико нивоа. ЦЈХ организује једнодневне обуке за руководиоце на вишим позицијама. Курсеви обуке од пет дана организовани су за стручњаке/координаторе за финансијско управљање и контролу и за кандидате за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору.

Аналитичком обрадом годишњих извештаја о финансијском управљању и контроли за 2015. годину, који су доставили корисници јавних средстава ЦЈХ, од 591 утврђено је да су 452 започели са пописом и описом пословних процеса, 297 су сачинили мапу пословних процеса, а 415 су успоставили интерне контроле у пословним процесима узимајући у обзир најзначајније ризике.

За успостављање система финансијског управљања и контроле, корисници јавних средстава користили су Приручник ФУК, тако да су започели поступак документовања пословних процеса (израде ревизорског трага) у складу са Међународним стандардима интерне контроле.

3.2.2. Интерна ревизија - садашње стање

Закон о буџетском систему прописује да је функционално независна и децентрализована интерна ревизија обавеза свих корисника јавних средстава. Закон не поставља никакве рокове за њено успостављање, полазећи од претпоставке, да је питање рока успостављања интерне ревизије питање свести и схватања користи ове функције од стране руководиоца највишег ранга код корисника јавних средстава. Закон дефинише интерну ревизију као активност која пружа независно објективно уверавање и савете руководству, 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.

Правилник ИР прописује да корисници јавних средстава могу да успоставе функцију интерне ревизије, организовањем посебне функционално независне организационе јединице

за интерну ревизију у оквиру корисника јавних средстава, а обавезно код министарстава и корисника јавних средстава са преко 250 запослених; организовањем заједничке јединице за интерну ревизију на предлог два или више корисника јавних средстава; обављањем интерне ревизије од стране јединице интерне ревизије другог корисника јавних средстава на основу споразума; изузетно, кад не постоје услови за организовање јединице за интерну ревизију, послове јединице за интерну ревизију може да обавља и интерни ревизор запослен код корисника јавних средстава.

Код индиректних корисника буџетских средстава Републике Србије, који нису успоставили интерну ревизију на један од прописаних начина, послове интерне ревизије врши јединица за интерну ревизију надлежног директног корисника буџетских средстава, у складу са сопственим планом рада. Посебна функционално независна организациона јединица за интерну ревизију успоставља се код аутономних покрајина, града Београда, градова и општина са правом обављања ревизије код ентитета из своје надлежности, а на основу сопственог плана рада.

Увођење и развијање ове функције захтева одговарајућу обуку, сертификацију и друге потребне ресурсе. У поступку за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору полазници пролазе кроз основну теоретску обуку, након чега пролазе практичну обуку у организацији Министарства финансија ЦЈХ.

Аналитичком обрадом 295 примљених годишњих извештаја о ИП за 2015. годину, у јавном сектору Републике Србије, функција интерне ревизије уведена је, на дан 31. децембар 2015. године, у 180 КЈС са систематизована 478 и попуњена 373 радна места интерни ревизор.

На нивоу Републике, на дан 31. децембар 2015. године, код 75 корисника јавних средстава успостављена је интерна ревизија са 259 систематизованих и попуњених 211 радних места за интерног ревизора. Ревизија је успостављена у свих 16 министарстава и три организације обавезног социјалног осигурања.

На нивоу јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе, код 33 је успостављена функција интерне ревизије, са 120 систематизованих и попуњених 77 радних места за интерног ревизора.

Известан број питања, која се тичу независности и статуса интерне ревизије, квалитета стратешких и годишњих планова интерне ревизије, броја извршених ревизија и квалитета ревизорских извештаја, остаје нерешен. До сада, интерни ревизори су се концентрисали на ревизорске циљеве нижег ранга. Ревизије сложенијих система у приоритетним областима, као што су стратешко планирање, програмирање, функционисање информационих система и остваривање најбољих могућих резултата у односу на уложена средства, биле су занемарене.

Корисници јавних средстава који користе претприступне фондове Европске уније немају потребан број ревизора, али то је део ширег проблема расположивости ревизорских ресурса, што можда указује на чињеницу да ревизија не спада међу приоритете управљачких структура корисника јавних средстава.

Управљање ИПА фондовима у складу са захтевима Европске комисије неће бити могуће без компетентних интерних ревизора код корисника јавних средстава који учествују у имплементацији ИПА пројеката.

Недостаје шира сарадња између интерне ревизије и управљачких структура која представља предуслов за побољшање квалитета и статуса интерне ревизије.

Код корисника јавних средстава који су успоставили интерну ревизију са једним интерним ревизором је 63%, са два интерна ревизора је 14% и са три и више интерних ревизора је 23%. Велики проценат успостављених интерних ревизија са два и мање извршиоца доводи у сумњу да се могу у потпуности поштовати стандарди интерне ревизије.

Постојећа систематизована радна места за интерне ревизоре нису у потпуности попуњена због законских ограничења о максималном броју запослених, недостатка високообразованог кадра, ниских зарада, неадекватности систематизованих звања у односу на обим и сложеност посла и конкуренције приватног сектора.

3.2.3. Централна јединица за хармонизацију - садашње стање

Централна јединица за хармонизацију је организована у две групе, група за финансијско управљање и контролу и група за интерну ревизију. Од десет радних места предвиђених Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Министарству финансија, на дан 31. децембра 2016. године је попуњено девет. Послове и функцију ЦЈХ обавља Сектор за интерну контролу и интерну ревизију у Министарству финансија.

Број систематизованих радних места није довољан за реализацију постојећих послова који захтевају већу усредсређеност на праћење напретка оствареног у области примене интерне финансијске контроле у јавном сектору као и пружање одговарајуће практичне саветодавне подршке корисницима јавних средстава и организовања испита за сертификацију интерних ревизора.

Централна јединица за хармонизацију суочавала се са проблемима у погледу капацитета током претходног периода, углавном због смањења броја запослених и зато што је већина запослених била ангажована на реализацији обуке и на програмима сертификације овлашћених интерних ревизора. Поред тога, радно место помоћника министра задуженог за Централну јединицу за хармонизацију у Министарству финансија било је упражњено месецима.

На основу упитника који су примљени од корисника јавних средстава, ЦЈХ саставља обједињени годишњи извештај о стању ИФКЈ, који доставља министру надлежном за послове финансија. Имајући у виду задатак ЦЈХ да за потребе министра и Владе сачини обједињени годишњи извештај о стању ИФКЈ на нивоу јавног сектора, извештаји које израђује од 2009. године, пружају увид у глобалну слику и промену стања у области интерне контроле на нивоу јавног сектора. Из наведеног разлога, у извештају се не наводе детаљни подаци по сваком кориснику јавних средстава, у сврху поређења промена из године у годину или приказа стварног статуса система интерне контроле код појединачних корисника јавних средстава. Тренутно нема других начина прикупљања информација нити система праћења, који би допринели годишњем извештавању за кориснике јавних средстава појединачно. У току је израда посебног информатичког алата – софтвера, који би у великој мери олакшао и аутоматизовао начин прикупљања упитника и обраде података, које достављају корисници јавних средстава.

Процеси развијања свести и ширење знања од стране ЦЈХ према свим корисницима јавних средстава, олакшани су постављањем интернет странице ЦЈХ (у оквиру странице Министарства финансија) на којој се налазе прописи и материјали о финансијском управљању и контроли и интерној ревизији, чиме се у великој мери доприноси централној хармонизацији и координацији система интерне контроле.

У оквиру активности које предузима ЦЈХ у циљу развијања свести о ИФКЈ код свих корисника јавних средстава (руководиоци, запослени, интерни ревизори), током претходног периода обављена је функционална процена одабраних корисника јавних средстава, а такође је организовано и неколико састанака и радионица. Ипак, ниво развијености свести о ИФКЈ, финансијском управљању и контроли, интерној ревизији и конкретној улози ЦЈХ и даље је недовољан. Недостатак информисања израженији је на нивоу виших управљачких структура, док је мање присутан на нивоу средњих и нижих руководилаца.

Делокруг послова из надлежности ЦЈХ обухвата читав јавни сектор, а активности засноване на претходној Стратегији су биле концентрисане првенствено на републички ниво, док се у ограниченом обиму започело са увођењем система интерне контроле и на нивоу локалне самоуправе.

3.3. УСКЛАЂЕНОСТ СА „COSO“ ОКВИРОМ

Комитет спонзорских организација (енг. COSO) Националне комисије за финансијско извештавање о криминалним радњама (проневерима) основане у Сједињеним Америчким Државама, објавио је 1992. године документ под називом Интерна контрола – интегрисани оквир, који је интерну контролу дефинисао као „процес који спроводе управни одбор, руководство и остали запослени, осмишљен тако да пружи разумно уверавање у остваривање циљева“ у смислу четири категорије:

- ефективност и ефикасност операција;
- поузданост финансијског извештавања;
- поштовање важећих закона и процеса;
- заштита имовине.

Преглед усклађености са „COSO“ оквиром, заснован је на поређењу статистичких података које је ЦЈХ обрадила, а који потичу од упитника за самооцењивање корисника јавних средстава који чине саставни део годишњих извештаја о финансијском управљању и контроли који су објављени у оквиру Консолидованих годишњих извештаја о интерној финансијској контроли у јавном сектору.

Елементи „COSO“ оквира су:

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

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 дванаест питања, тако да је сваки корисник јавних средстава могао исказати највише 60 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 обавезе редовног извештавања о управљању ризицима, интерној контроли и интерној ревизији.

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 ризицима, 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.

Контролне активности обухватају писане политике и процедуре, успостављене да пруже разумно уверавање да су ризици за постизање циљева сведени на прихватљив ниво дефинисан у процедурама за управљање ризиком, укључујући и њихову примену. 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.

Поуздане **информације** и ефективно **комуницирање** неопходни су за вођење и контролу пословања корисника јавних средстава. 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.

Праћење и процена подразумева увођење система за надгледање области финансијског управљања и контроле, оценом адекватности и ефикасности његовог функционисања. Процена овог елемента садржи седам 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.

Детаљан приказ процене појединих елемената система финансијског управљања и контроле из Консолидованог годишњег извештаја за 2015. годину о стању ИФКЈ, по појединим категоријама корисника јавних средстава, приказан је у Табели 1.

Табела 1

Просечна оцена елемената система ФУК по категоријама КЈС за 2015. годину											
Параметри Категорије КЈС		Контролно окружење (максимално 60 поена)		Управљање ризицима (максимално 55 поена)		Контролне активности (максимално 50 поена)		Информисање и комуникација (максимално 35 поена)		Праћење надзор и процене (максимално 35 поена)	
		поени	%	поени	%	поени	%	поени	%	поени	%
Централни републички ниво	Министарства	49	82	43	78	34	68	27	77	24	69
	ООСО*	54	90	51	93	47	94	35	100	31	89
	Остали**	47	78	42	76	36	72	28	80	19	54
	Просек	47	78	42	76	36	72	28	80	19	54
Локални ниво	Локална самоуправа	39	65	37	67	31	62	24	68	16	46
	Остали***	43	72	41	75	33	66	27	77	16	46
	Просек	41	68	39	71	32	64	26	74	16	46
ПРОСЕК У РС		43	72	38	69	33	66	26	74	17	49

- ООСО* - Организације обавезног социјалног осигурања
- Остали** - Корисници јавних средстава на централном (републичком) нивоу, изузев министарстава и ООСО
- Остали*** - Корисници јавних средстава на нивоу локалне самоуправе изузев јединица локалне самоуправе

Посматрано на нивоу јавног сектора, рангирање оцењиваних елемената система ФУК је следеће:

1. информисање и комуникација (74%)
2. контролно окружење (72%)
3. управљање ризицима (69%)
4. контролне активности (66%)
5. праћење/надзор и процена (49%).

3.3.1. Контролно окружење

Високе оцене компоненте контролног окружења указују на постојање широког правног оквира који у доброј мери регулише организацију државне управе и институције јавног сектора, делегирање надлежности, линије извештавања, етичке стандарде и вредности као и управљање људским ресурсима. Овим се обезбеђује заокружено контролно окружење у којем је јавни сектор одржив и оперативан. Постојећи оквир обезбеђује одрживо и делимично ограничено окружење за ефикасно управљање ресурсима у јавном сектору.

Устав Републике Србије, Закон о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14), Закон о државним службеницима („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 81/05-исправка, 83/05-исправка, 64/07, 67/07-исправка, 116/08, 104/09 и 99/14), Етички кодекс државних службеника и Закон о заштити узбуњивача („Службени гласник РС”, број 128/14), чине основни оквир који обезбеђује интегритет државе, државне управе и државних службеника, примењиве етичке вредности и детаљно прописује спречавање сукоба интереса, права и дужности повезане са откривањем и извештавањем о неправилностима и злоупотребе јавних ресурса. Поред тога, питања интегритета регулисана су Законом о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС”, бр. 97/08, 53/10, 66/11-УС, 67/13-УС, 112/13 – аутентично тумачење и 8/15-УС) који дефинише одређена права и дужности укључујући и захтеве какав је припрема планова интегритета.

Основни елементи који су везани за овај принцип усвојени су на националном нивоу. Такође, планирано је унапређење правног оквира, изменама којима ће се обезбедити доследност и побољшати закони који се тичу интегритета и етичких вредности у оквирима реформе државне управе и реформе правосуђа.

Мере предвиђене Акционим планом за реформу јавне управе, имају за циљ да ојачају интегритет и етичке стандарде запослених у државној управи и да смање корупцију јачањем механизма превенције, побољшањем начина на који се обезбеђује поштовање етичких стандарда и интегритета и да повећају делотворност заштите узбуњивача¹. Поред тога, Стратегија реформе јавне управе („Службени гласник РС”, бр. 9/14 и 42/14-исправка) има за циљ да ојача надзор у читавој државној управи унапређењем правног оквира и капацитета Агенције за борбу против корупције, Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Повереника за заштиту равноправности, као и капацитета Државне ревизорске институције.

Закон о буџетском систему обавезује кориснике јавних средстава да успоставе систем интерне контроле који обухвата праћење и оцену њихове ефикасности и ефективности.

Прописи из области државне управе прописују да државни органи врше надзор над радом и учинком осталих државних органа и имаоца јавних овлашћења у извршавању дужности

¹Мера 5.2 Јачање интегритета и етичких стандарда запослених у државној управи и смањење корупције путем јачања механизма превенције, АП за спровођење Стратегије реформе јавне управе, 2015. година

које су им поверене. Унутрашњи надзор састоји се из надзора рада, инспекцијског надзора од стране управне инспекције и осталих облика надзора које регулишу посебни закони.

Постоје два основна типа надзорне праксе у јавном сектору – надзор усклађености и надзор сврсисходности. Надзором усклађености проверава се примена закона и осталих општих аката док се код надзора сврсисходности испитује делотворност и економичност рада и делотворност организације.

Функција надзора која се дефинише појединачним законима, значајно се разликује од институције до институције. Разлози за ово су недостатак одговарајућих средстава за обављање делотворног надзора, као и недостатак капацитета надзорних тела да обављају делотворну контролу.

Стратегија реформе јавне управе има за циљ побољшање правног оквира и институционалних капацитета за спровођење делотворног надзора у државној управи Републике Србије на свим нивоима и независно од врсте надзора (надзор унутар организације или надзор између институција).

Закон о државној управи утврђује принципе на основу којих државни органи раде и дефинише задатке државне управе и организацију државних органа.

Успостављање органа и институција у јавном сектору утврђују се законима а њихови послови и функције ближе се разрађују подзаконским актима. У складу са тим, Уредбом о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе („Службени гласник РС”, бр. 81/07- пречишћен текст, 69/08, 98/12 и 87/13) начелно су разрађена правила о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места која се могу применити и на друге кориснике јавних средстава.

Појединачни прописи о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у јавном сектору су полазна тачка на основу које руководиоци преносе опис надлежности утврђен Законом о министарствима и другим посебним законима, опис посла и надлежности запослених у датој институцији у унутрашњу организациону структуру.

Актима који се односе на организацију и систематизацију радних места у јавном сектору утврђују се послови у оквиру надлежности запосленима у одређеној институцији, органу или организацији. Овим актима обезбеђује се груписање истих или сличних међусобно повезаних задатака и послова у одговарајуће унутрашње јединице у оквиру органа, институција и организација и обезбеђује јавност у раду тих субјеката.

Поменути прописи представљају основни оквир за утврђивање система интерне контроле на нивоу корисника јавних средстава и из тога разлога повезани су са релевантним начелима „COSO” оквира.

Основни оквир се допуњује применом прописа који регулишу управљање средствима Европске уније у Републици Србији. Уредба у управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру компоненте I Инструмента претприступне помоћи (ИПА) – Помоћ у транзицији и изградња институција за период 2007-2013. („Службени гласник РС”, број 140/14), Одлука о одређивању одговорних лица и тела у систему за управљање програмима претприступне помоћи Европске уније за период 2007-2013. године („Службени гласник РС”, бр. 140/14 и 105/16), Уредба о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) 2014-2020. године („Службени гласник РС”, број 86/15) и Одлука о одређивању лица и тела за управљање програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) за период 2014-2020. године („Службени гласник РС”, бр. 93/15 и 105/16), утврђују структуру, линије извештавања, овлашћења и надлежности свих актера у државној управи Републике Србије који учествују у управљању претприступним програмима помоћи Европске уније.

Уредба о одређивању тела за ревизију система управљања програмима претприступним помоћи Европске уније у оквиру инструмента претприступне помоћи (ИПА) додатно дефинише улогу и надлежности ревизорског тела које ће вршити ревизију фондова Европске уније („Службени гласник РС”, број 113/13).

Законска и подзаконска акта која се односе на област рада прописују да се број потребних запослених, као и услови запошљавања на радна места у органима, институцијама и организацијама одређују актима о организацији и систематизацији радних места.

Корисници јавних средстава припремају кадровски план у коме се дефинише потребан број радних места за сваку буџетску годину у зависности од средстава која су им на располагању. Критеријуми за попуњавање радних места прописани су Правилником о стручним оспособљеностима, знањима и вештинама које се проверавају у изборном поступку, начину њихове провере и мерилима за избор на радна места („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05-исправка и 83/05-исправка), одобреног од стране Службе за управљање кадровима.

Прописи који регулишу радне односе у јавном сектору, предвиђају да у случају потребе, руководилац који управља органом може доделити запосленом и друге послове који нису наведени у опису његовог радног места, а који одговарају његовим квалификацијама и стручности.

Прописи из радних односа у органима државне управе дефинишу начин запошљавања, додељивања задатака и оцене државних службеника. Јасна дефиниција појединачних циљева и њихова веза са циљевима институције кључни су за примену и јачање управљачке одговорности, што представља основу за делегирање надлежности која обезбеђује виши ниво одговорности државних службеника.

Постојећи прописи који регулишу запошљавање и радне односе нису флексибилни и ограничавају овлашћења руководиоца код корисника јавних средстава која се тичу управљања људским ресурсима.

Ови прописи запослене обавезују да се професионално усавршавају у складу са потребама органа и конкретним условима њиховог радног места. Средства за напредне програме професионалног обучавања обезбеђују се из буџета Републике Србије на основу програма којима се утврђује метод и врста напредних програма професионалног обучавања. Прописи који регулишу радне односе у јавном сектору утврђују да запослени у институцијама, органима и организацијама, што се односи и на именована лица, морају да похађају напредне програме професионалног обучавања током трајања њиховог радног ангажовања, и учествују у свим облицима напредне професионалне обуке коју организује институција у којој су запослени или где су прешли привремено да раде.

Професионални развој запослених систематично су добро развијани у државној управи, док се распоређивање и запошљавање ових службеника и даље врши према повременој процени потреба, а не на основу анализе стварног обима посла.

Јавном сектору недостаје јасна и одржива политика задржавања запослених и због чега је отежано одржавање континуитета пословања јер квалификовани професионални службеници напуштају јавни сектор или се премештају из једне јавне институције у другу ради остварења бољих радних услова од којих повећање плате игра значајну, али не и кључну улогу.

Програми за професионално обучавање руководиоца у јавном сектору који су реализовани од стране Службе за управљање кадровима имају позитиван утицај на развој и побољшање вештина у руковођењу оперативних руководиоца. Међутим, и даље је потребно улагати напоре у изградњу одрживе и стабилне управљачке структуре у државној управи.

Министарство државне управе и локалне самоуправе преузело је водећу улогу у унапређивању постојећег система управљања људским ресурсима², успостављањем оквира политика за стратешко управљање људским ресурсима и побољшањем постојећих инструмената управљања људским ресурсима, унапређењем и јачањем институционалног оквира за примену стратешке функције управљања људским ресурсима и увођењем мера за спречавање

²Мера 2.2 Развој стратешке функције за управљање људским ресурсима у државној управи, АП за спровођење Стратегије реформе јавне управе, 2015. година

„политизације“ запошљавања, осипања квалитетних државних службеника како би се привукли и задржали квалификовани професионалци, успостављањем координираног система радних односа и плата³. Успех у примени ове мере реформе државне управе даће свој допринос у обезбеђењу стручне радне снаге, али и стручног управљачког кадра.

Упркос томе што постоји правни оквир који представља основ за одговорно понашање у јавном сектору, руководиоци нижег нивоа и остали запослени обављају поверене задатке само у одређеном степену што је последица њихове немогућности да преузму пуну одговорност за обављање делегираног задатка, активности и других надлежности. Неравнотежа у „троуглу одговорности“ је честа у свим деловима јавног сектора јер делегиране надлежности нису праћене неопходним ресурсима потребним за њихово обављање.

Министарство државне управе и локалне самоуправе обавља координацију организационог и функционалног реструктурирања државне управе да би се дошло до одговарајуће величине у смислу броја и адекватности институција, броја запослених, радних места и да би се побољшали процеси рада и организациона структура⁴. Део напора који се улажу у остваривање ове мере тиче се унапређења оквира за одговорност руководиоца у складу са начелима државне управе⁵ као и успостављања оквира за управљање учинком, односно резултатима рада, а који ће консолидовати све постојеће елементе управљања резултатима рада у доследан систем управљања учинком, односно резултатима рада⁶.

У складу са активностима које се реализују у циљу једноставнијег планирања и програмирања свих јавних средстава до највећег могућег степена, и изградње јединственог, консолидованог система финансијског управљања у јавном сектору, посебно ће се обратити пажња на поједностављивање процедура за управљање и контролу програма претприступне помоћи Европске уније и средстава из буџета Републике Србије како би се обезбедила здрава основа за будуће управљање структурним инструментима Европске уније.

Ово представља кључну тачку дугорочне реформске активности јер има за циљ да обезбеди успостављање поузданог контролног окружења које ће гарантовати постојање оптималног оквира који ће омогућити корисницима јавних средстава да извршавају своје одобрене буџете и остала средства која су им додељена на ефикасан и ефективан начин и у складу са принципима поузданог финансијског управљања.

3.3.2. Процена ризика

Закон о државној управи обавезује министарстава и посебне организације да припремају своје годишње планове рада на основу којих се припрема годишњи план рада Владе.

Пословник Владе („Службени гласник РС”, бр. 61/06 – пречишћени текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 и 76/14) прописује да Влада усваја Годишњи план рада, утврђује циљеве и активности Владе, као и циљеве и активности државних органа и очекиване резултате. Овај план припрема се на основу годишњих планова рада државних органа припремљених у складу са методологијом планирања на средњи рок која се подноси Генералном секретаријату

³ **Мера 2.1** Успостављање координираног система радних односа и плата у државној управи на основу начела транспарентности и правичности, **АП за спровођење Стратегије реформе јавне управе, 2015. година**

⁴ **Мера 1.1** Организационо и функционално реструктурирање државне управе до 2016. на основу мера за утврђивање одговарајуће величине државне управе у смислу броја и адекватности институција, броја запослених, радних процеса и организационе структуре уз стварање снажне аналитичке основе за ове процесе, **АП за спровођење Стратегије реформе јавне управе, 2015. година**

⁵ **Резултат 1.1.5** Утврђен оквир за унапређење одговорности руководиоца државне управе у складу са начелима државне управе, **АП за спровођење Стратегије реформе јавне управе, 2015. година**

⁶ **Резултат 1.1.6** Успостављен оквир за управљање учинком, односно резултатима рада у државној управи који повезује све постојеће елементе управљања резултатима рада, **АП за спровођење Стратегије реформе јавне управе, 2015. година**

путем информационог система за планирање и извештавање. Влада усваја Годишњи извештај о раду у којем се оцењује реализација Годишњег плана рада и осталих активности које су реализоване а нису претходно биле предвиђене планом рада. Годишњи извештај о раду подноси се Народној скупштини.

Методологије које прописује Европска комисија, а које регулишу планирање и реализацију програма помоћи Европске уније путем инструмента претприступне помоћи (ИПА) позитивно су утицале на измене и унапређење система планирања и управљања средствима буџета Републике Србије. Слично измењеном Вишегодишњем индикативном планском документу за период 2011-2013. године, трогодишњем планском документу који је припремила Европска комисија за земље кориснице ИПА фондова у коме су дефинисани циљеви политика у складу са Стратегијом проширења Европске уније и у складу са „секторским приступом“, државни органи у Републици Србији припремили су Документ о процени потреба за међународном помоћи, трогодишњи индикативни плански документ у коме су сакупљени приоритети преузети из бројних стратегија које су постојале у различитим секторима и који су затим усклађени са приоритетима у Вишегодишњем индикативном планском документу.

Национални програм економских реформи, чија је припрема један од услова за приступање Европској унији, а који је заменио претходни Претприступни економски програм и који је обухватио велики део Документа о процени потреба, представља нови подстрек економском планирању и планирању секторских политика у Републици Србији где су у фокусу развој конкурентности и економски раст.

Република Србија је припремила други Програм економских реформи за период 2016-2018. годину координираним радом релевантних актера. Влада га је усвојила у фебруару 2016. године.

Као део укупне реформе јавне управе, Влада настоји да успостави јединствени систем за управљање јавним политикама који ће унапредити квалитет као и доследност јавних политика у складу са усвојеним стандардима и побољшати средњорочно планирање и планирање на годишњем нивоу у јавном сектору на основу приоритета Владе, истовремено повећавајући транспарентност управљања јавним политикама⁷.

Резултати ових мера поставиће основе за дефинисање одговарајућег обима надлежности јединица за анализу и планирање на нивоу корисника јавних средстава и за њихово даље јачање за потребе планирања политика и буџета⁸, као и за координацију финансијског управљања и контроле на нивоу институција.

Закон о буџетском систему обавезује кориснике јавних средстава да успоставе систем финансијског управљања и контроле који, између осталог, обухвата управљање ризиком. Правилник ФУК дефинише управљање ризиком као одређени обим активности које се реализују у циљу откривања, процене и контроле могућих догађаја и ситуација које могу да имају негативан утицај на остваривање циљева корисника јавних средстава, уз задатак да се обезбеди разумно уверавање да ће циљеви организације бити остварени.

Руководиоци корисника јавних средстава имају обавезу да усвоје стратегију управљања ризиком коју треба ажурирати сваке три године и прилагоде је свакој већој промени контролног окружења.

Контрола којом се ризик смањује на прихватљив ниво мора бити анализирана и ажурирана најмање једном годишње. Управљање ризицима подразумева увођење одговарајуће контроле за ублажавање ризика, а у складу са међународним стандардима интерне контроле.

⁷ **Мера 1.3.** Унапређење система управљања јавним политикама Владе (планирање, анализа, израда, усвајање, праћење и евалуација и координација) успостављањем правног и институционалног оквира за интегрисано стратешко управљање до краја 2016. И усвајање средњорочних планова рада SAB у складу са стратешким приоритетима Владе и програмским буџетом, **АП за спровођење Стратегије реформе јавне управе, 2015. године**

⁸ **Резултат 6.2** Јединице за анализу и планирање у државним органима уведене да подрже повезано планирање буџета и политика, **PFM RP, 2015**

Корисници јавних средстава у пракси процењују разне врсте ризика којима је изложена њихова институција више на „интуитивној“ основи него применом прописане методологије, усредсређујући се на процену ризика који су повезани са усклађеношћу рада и закона, а не на ризике који утичу на њихове резултате рада.

Управљање ризиком примењују сви корисници јавних средстава али до нижег нивоа сложености. Упркос чињеници да је већ успостављен општи оквир, корисницима јавних средстава треба додатна помоћ при откривању ризика, јер се ризици углавном утврђују и процењују у односу на законом прописане услове, а не у односу на циљеве саме организације.

Спречавање превара, односно сузбијање превара представљају саставни део процеса управљања ризицима.

Државна управа, спроводи активности које ће омогућити успостављање система процене ризика од превара на основу релевантних смерница и сугестија Европске канцеларије за борбу против превара (енг. European Anti-Fraud Office - OLAF), а које су првенствено усмерене ка процени ризика од превара код управљања фондовима Европске уније.

Мере које су везане за процену ризика од превара у погледу управљања фондовима Европске уније, у циљу максималне заштите финансијских интереса Европске уније биће обрађене у оквиру стратегије за борбу против превара⁹ која је тренутно у последњој фази израде.

Са изузетком неколико јавних институција које су успоставиле функционалан систем финансијског управљања и контроле, као и посебно прилагођен систем праћења за утврђивање и процену промена које могу утицати на систем интерне контроле, када је реч о утврђивању и решавању слабости интерне контроле, већина корисника јавних средстава ослања се на извештаје својих интерних ревизора или својих јединица за интерну ревизију као и на налазе и препоруке Државне ревизорске институције и њихових годишњих ревизорских извештаја.

3.3.3. Активности контроле

Увођење и реализација активности контроле код корисника јавних средстава у већини случајева, уведена је да смањи ризике повезане са усклађеношћу рада са законима, а не оне који прете остваривању циљева корисника јавних средстава.

Законима је прописана основна финансијска и административна контрола којом се обезбеђују ефикасни и ефективни процеси рада.

Закон о буџетском систему предвиђа раздвајање дужности у комбинацији са поделом надлежности као основни принцип спречавања пристрасности и сукоба интереса. Поред тога, посебне одредбе које се тичу финансијске контроле могу се пронаћи и у другим правним актима као што је Уредба о буџетском рачуноводству („Службени гласник РС”, бр. 125/03 и 12/06) која уређује начин управљања консолидованим системом трезора, као и друга посебна акта и упутства које доноси министар финансија, а који се односе на буџетско рачуноводство и финансијско извештавање органа државне управе. Ова акта дефинишу начин припреме, сачињавања и подношења завршних годишњих извештаја свих буџетских корисника и садрже посебне одредбе које се тичу финансијске контроле.

Финансијска контрола представља саставни део укупних активности контроле и као таква од суштинске важности је за обезбеђење ефикасних и ефективних процеса рада. Потребно је уложити додатне напоре у дефинисање конкретних активности контроле за ублажавање ризика и њихово укључивање у редовне процесе рада.

⁹ Резултат 15.4 Усвојена Стратегија за борбу против превара, PFM RP, 2015

Активности контроле су у порасту, али и поред тога мора се вршити преусмеравање корисника јавних средстава са ризика по усклађеност ка оперативним ризицима, на основу смерница ЦЈХ.

Циљ јавне управе је прелазак на е-владу и е-управу, те је у програму реформе државне управе уведена и посебна група активности која се реализује у циљу развоја и унапређења електронске управе у целом јавном сектору и истовремено садржи нове и напредније технике контроле које ће се увести широм јавног сектора у складу са циљевима Стратегије развоја електронске управе.¹⁰

3.3.4. Информисање и комуникација

Корисници јавних средстава сачињавају извештаје за интерну и екстерну употребу који су саставни део система интерне контроле. Извештаји о стању управљања људским ресурсима, извештаји о постигнутим циљевима, итд., редовно се припремају у различитим временским оквирима, зарад потребе руководеће структуре. Ти извештаји садрже информације о управљању системима интерне контроле али у већини случајева, нису издвојене у посебним извештајима о интерним контролама.

Више руководство ретко користи инструменте попут упитника за самооцењивање, обзиром да руководиоци још увек нису спознали свеобухватни значај алата за интерну контролу. Без обзира на велике напоре које улаже ЦЈХ у обуке високог и средњег руководства на тему финансијског управљања и контроле, свест о њиховим користима и даље није на оптималном нивоу.

Корисници јавних средстава припремају упитник за самооцењивање како би га доставили ЦЈХ као део годишњег извештаја о систему финансијског управљања и контроле. Употреба упитника за самооцењивање је најчешће ограничена на испуњење обавеза које се односе на извештавање према ЦЈХ.

У складу са својим потребама, руководиоци корисника јавних средстава организују и уређују интерно извештавање на нивоу институција. Приручник ФУК, даје смернице корисницима јавних средстава да формирају Радну групу за финансијско управљање и контролу у оквиру управљања редовним активностима интерне контроле.

Најчешћи метод координације размене информација у оквиру корисника јавних средстава јесу редовни састанци организовани између вишег руководства и средњег руководства институција (такозвани колегијуми). Руководиоци корисника јавних средстава их у већини случајева редовно организују да би се пратило спровођење плана рада институције и да би се решавали тренутни проблеми, као и за планирање рада институције у периоду између два састанка. Током ових састанака разговара се и о питањима интерне контроле, али не нужно на један доследан и систематичан начин, и углавном се односе на питања која су везана за запослене, праћење расхода, и слична питања. Генерално, обим питања интерне контроле о којима се дискутује на овим састанцима је директно сразмеран нивоу развоја и стања свести који се односи на користи и значај финансијског управљања и контроле унутар институције.

ЦЈХ ће и даље пружати подршку руководиоцима корисника јавних средстава да би боље разумели све користи од потпуно функционалног система финансијског управљања и контроле, који је као такав успостављен да би помогао управљању институцијом. У том смислу, ЦЈХ ће и поред едукације руководиоца корисника јавних средстава о формалним и законским захтевима који се односе на финансијско управљање и контролу и интерну ревизију, појашњавати на који начин се алати за финансијско управљање и контролу могу користити за прикупљање, обраду и саопштавање информација о управљању системом интерне контроле, а све у циљу унапређења

¹⁰ **Мера 2.1** Успостављање снажних механизма координације који ће омогућити усклађен развој и рад електронске управе, као и стварање правног оквира и процедура за развој електронске управе, **ПФМ РП, 2015**

пословања и општег функционисања и ефективности институција којима управљају.

Правилник ФУК прописује да је руководилац корисника јавних средстава дужан да достави извештај Министарству финансија (преко ЦЈХ) о степену адекватности и функционисања успостављених система финансијског управљања и контроле, до 31. марта текуће године за претходну годину, у форми коју је прописала ЦЈХ.

Повећање степена транспарентности и видљивости рада корисника јавних средстава биће решено мерама које су садржане у Акционом плану за спровођење реформе јавне управе.

3.3.5. Активности праћења

Интерна ревизија представља активност која пружа независно и објективно уверавање, као и савете руководству у циљу унапређења резултата организације при постизању сопствених циљева кроз систематичну евалуацију и оцењивање система интерне контроле које је успоставило руководство корисника јавних средстава.

Закон о буџетском систему прописује да су корисници јавних средстава обавезни да успоставе функцију интерне ревизије, док су захтеви и начини за успостављање организационе структуре и за примену стандарда прописани Правилником ИР.

Закон о буџетском систему, такође, прописује да је функционално независна и децентрализована интерна ревизија обавезна за све кориснике јавних средстава на свим нивоима власти, али не успоставља никакве рокове за њено увођење, узимајући као полазну основу претпоставку да давање рока за успостављање интерне ревизије представља питање нивоа свести и разумевања користи које више руководство корисника јавних средстава може да има од њеног успостављања.

Правилник ИР прописује да корисник јавних средстава може да успостави функцију интерне ревизије кроз организовање посебне функционално независне организационе јединице, што је обавезно за сва министарства и кориснике јавних средстава који имају више од 250 запослених; кроз организовање заједничке јединице за интерну ревизију на предлог два или више корисника јавних средстава; кроз обављање интерне ревизије од стране јединице интерне ревизије другог корисника јавних средстава, на основу споразума; и у изузетним околностима, уколико није могуће да се успостави јединица за интерну ревизију, онда функцију интерне ревизије може такође да врши интерни ревизор који је запослен код тог корисника јавних средстава.

Послове интерне ревизије код индиректних буџетских корисника који нису успоставили функцију интерне ревизије ни на један од горе описаних начина врши надлежна јединица за интерну ревизију надлежног директног буџетског корисника, у складу са њеним планом рада.

Посебна функционално независна организациона јединица за интерну ревизију је успостављена и код аутономних покрајина, града Београда и градова, и има овлашћења да врши послове интерне ревизије у датом органу у оквиру надлежности и у складу са планом рада.

Годишњи извештаји о обављеним ревизијама и активностима интерне ревизије који су достављени ЦЈХ пружају информације о специфичним недостацима интерне контроле код корисника јавних средстава који треба да се реше. Поред недостатака који се односе на системе интерне контроле, јавне набавке и рачуноводство и извештавање представљају две додатне критичне области које треба у смислу практичне примене прописа да реше и корисници јавних средстава, а водеће секторске институције на националном нивоу које координирају активности у овим областима треба да их реше у смислу детаљног анализирања и решавања свих ових недостатака¹¹.

¹¹ Посебне мере су дефинисане у оквиру стубова 3 и 5 Програма реформе управљања јавним финансијама које решавају системске проблеме који захтевају унапређење јавних набавки, рачуноводства, праћења и извештавање

Поједини корисници јавних средстава још увек нису успоставили функцију интерне ревизије. Главни разлози су недовољан број кандидата за интерне ревизоре са прописаним квалификацијама; ниске плате; платни разреди који су неадекватни обиму и комплексности посла; недовољно средстава и конкурентност приватног сектора. Осим тога, у годишњим извештајима наведен је недостатак интензивније сарадње између интерних ревизора и њихових руководилаца, што заправо представља предуслов за ефективну интерну ревизију.

Функционална независност интерних ревизора код корисника јавних средстава је директно сразмерна свеобухватном општем разумевању руководства корисника јавних средстава које се односи на улоге и користи од интерне контроле, и зато што руководиоци корисника јавних средстава боље разумеју улогу интерних ревизора у пружању независних и објективних мишљења и савета о квалитету и функционисању система интерне контроле. На овај начин ће се осигурати већи степен функционалне независности функције интерне ревизије унутар тих институција, чиме ће се допринети већем квалитету извештаја интерних ревизора. Решавање ових питања захтева сталну подршку коју ЦЈХ треба да пружа корисницима јавних средстава у њиховим напорима да се повећа свест о интерним контролама, као и њихово разумевање, и сталног проактивног приступа интерних ревизора у едукацији и подизању свести руководилаца о њиховој улози и додатној вредности коју они дају њиховим општим управљачким напорима.

До краја 2016. године сертифицировано је 330 овлашћених интерних ревизора у јавном сектору, у складу са Правилником о сертификацији. Правилником о сертификацији није предвиђено признавање стечених квалификација у струковним организацијама интерних ревизора које су признате на националном и међународном нивоу.

Предузет је иницијални корак у смислу анализе професионалних рачуноводствених и ревизорских организација, чији програми за сертификацију испуњавају захтеве програма обуке који врши ЦЈХ због потенцијалног признавања сертификата и због ширења круга потенцијалних предавача који ће се у будућности ангажовати да реализују активности обуке које је спроводи ЦЈХ.

Корисници јавних средстава који користе претприступне фондове Европске уније немају неопходан број ревизора, односно ревизора који добро знају захтеве Европске уније који се односе на управљање претприступним средствима. Стални и координисани напори ЦЈХ и Канцеларије за ревизију система управљања средствима Европске уније улажу се у припрему и спровођење обука за интерне ревизоре код корисника јавних средстава који су корисници помоћи која је финансирана од стране Европске уније како би се подигла њихова свест о управљању средствима Европске уније и појачали њихови технички капацитети за вршење ревизија успостављених структура за управљање средствима Европске уније у оквиру њихових институција у складу са захтевима успостављеним у Уредби о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру компоненте I Инструмента претприступне помоћи (ИПА) – Помоћ у транзицији и изградња институција за период 2007-2013. године и Уредби о управљању програмима претприступне помоћи Европске уније у оквиру инструмента за претприступну помоћ (ИПА II) за период 2014-2020. године.

Основни циљ контроле квалитета је да се оцени квалитет успостављених функција интерне ревизије код корисника јавних средстава са циљем да се унапреде постојеће праксе у складу са Међународним стандардима професионалне праксе интерне ревизије. Екстерна оцена квалитета се усредсређује на вредновање упитника за самооцењивање интерних ревизора кроз претходну проверу докумената, као и кроз директне посете да би се утврдила не само усклађеност са законима, дефиницијама интерне ревизије, стандардима који се примењују и Етичким кодексом, већи и да се оцени ефикасност и ефективност интерних ревизора и да би се идентификовале потенцијалне могућности за унапређење.

4 СТРАТЕШКИ ЦИЉЕВИ

Финансијско управљање и контрола и интерна ревизија представљају основ за интерну контролу, спровођење активности које су предвиђене Стратегијом ИФКЈ директно зависе од напретка који је учињен у специфичним областима, које су обухваћене Стратегијом реформе јавне управе и у многоме ће зависити од проактивног приступа корисника јавних средстава, који у складу са законом, треба да примене стандарде интерне контроле и да осигурају неопходне капацитете за функционисање система интерне контроле.

Финансијско управљање и контрола обухвата све аспекте управљања организацијама у јавном сектору, укључујући:

1. стратешко планирање која повезује организационе циљеве са свеукупном визијом Владе,
2. оперативно планирање која повезује оперативне циљеве са захтевима за ресурсе (буџет, особље и друга средства),
3. праћење и извештавање о остварењу циљева у односу на коришћене ресурсе,
4. идентификација и управљање ризицима за постизање оперативних циљева,
5. развој модела за евалуацију квалитета финансијског управљања и контроле, који укључује решавање оперативних ризика, ризика од проневере или губитка финансијских и физичких средстава и информација организације,
6. комуникација тачних, релевантних и правовремених информација у вези са финансијским и оперативним утицајем унутар и ван организације.

Интерна ревизија је активност која пружа независно објективно уверавање и саветодавна 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.

Општи циљ Стратегије ИФКЈ је да се унапреди јавна управа у Републици Србији кроз јачање одговорности у јавном сектору.

Стратегија ИФКЈ садржи циљеве и активности које ће допринети даљем развоју, унапређењу и реализацији читавог процеса ИФКЈ. Рокови и одговорности за остваривање циљева описаних у наставку садржани су у Акционом плану, који чини саставни део Стратегије ИФКЈ.

Стратешки циљеви, који обухватају начела „COSO“ оквира, утврђени у Стратегији ИФКЈ усмерени су на даљи развој интерне финансијске контроле:

1. унапређење улоге Министарства финансија - ЦЈХ у области координације, праћења, едукације и информисања руководилаца и запослених укључених у процес ИФКЈ,
2. Јачање свести о финансијском управљању и контроли као интегралном делу процеса управљања са наглашавањем управљачке одговорности, управљања ризицима и процене квалитета,
3. унапређење интерне ревизије у смислу професионалности и обухвата послова, ефикаснијег коришћења расположивих ресурса и развоја система процене квалитета.

4.1. ЦИЉЕВИ ЦЈХ

У наредном периоду, ЦЈХ ће се фокусирати на бољу хармонизацију система интерне контроле у читавом јавном сектору, уз даљу институционализацију суштинских (основних) функција ЦЈХ, кроз појединачне циљеве.

На основу стратешких циљева, дати су појединачни циљеви ЦЈХ.

4.1.1. Јачање координације финансијског управљања и контроле и активности интерне ревизије од стране ЦЈХ

Да би се унапредио систем интерне контроле, потребно је да се ојача координациона улога ЦЈХ. То захтева јачање сарадње са:

а) Управом за трезор и секторима Министарства финансија

ЦЈХ ће блиско сарађивати са Управом за трезор, Сектором за буџет, Сектором за уговарање и финансирање програма из средстава Европске уније, Сектором за управљање средствима Европске уније, Сектором за финансијски систем и Сектором за контролу јавних средстава, у циљу координације оптималног приступа финансијском управљању и контроли и интерној ревизији.

б) Корисницима јавних средстава

ЦЈХ ће успоставити и користити мрежу или мреже руководиоца, руководиоца/координатора надлежних за финансијско управљање и контролу и интерних ревизора корисника јавних средстава. Подршка за мрежу може се обезбедити широм употребом интернета и интранета, као и коришћењем било којих канала комуникације.

в) Државном ревизорском институцијом

Сарадња између интерне и екстерне ревизије првенствено је задатак Државне ревизорске институције и јединица за интерну ревизију корисника јавних средстава. Будући да ће интерни ревизори у наредном периоду обављати сложеније ревизије, укључујући и ревизије учинака, потребна је размена искустава између Државне ревизорске институције и интерних ревизора у домену обављања таквих ревизија. Координацију ове сарадње потпомагаће ЦЈХ. ЦЈХ и Државна ревизорска институција ће сарађивати кроз постојеће радне групе.

г) Службом за управљање кадровима

Потребно је успоставити сарадњу Министарства финансија ЦЈХ, са Службом за управљање кадровима како би се истражила могућност релокације обука и како би се базе података заједнички користиле у организацији извршених основних и професионалних обука државних службеника.

Мере (активности предвиђене Акционим планом):

- формирање радне групе унутар Министарства финансија која ће се бавити изазовима финансијског управљања и контроле и интерне ревизије, а коју ће предводити ЦЈХ уз учешће Управе за трезор, Сектора за буџет, Сектора за уговарање и финансирање програма из средстава Европске уније, Сектора за управљање средствима Европске уније, Сектора за финансијски систем и Сектора за контролу јавних средстава,

- организовање састанака са руководиоцима корисника јавних средстава, руководиоцима/координаторима за финансијско управљање и контролу и интерним ревизорима,
- координација активности са Управом за трезор, Сектором за буџет, Сектором за уговарање и финансирање и Сектором за национални фонд и Сектором за контролу јавних средстава на развоју методологије финансијског управљања и контроле,
- организација заједничких семинара са Сектором за уговарање и финансирање програма из средстава Европске уније и Сектором за управљање средствима Европске уније у циљу размене искустава из домена развоја финансијског управљања и контроле и интерне ревизије у коришћењу претприступних фондова Европске уније,
- сарадња са Државном ревизорском институцијом кроз радну групу и координација размене искустава,
- координација активности са Службом за управљање кадровима Владе у припреми, курикулума неопходног за потенцијалну реалокацију обука и коришћења база података.

4.1.2. Континуирани развој методолошких приручника и смерница за интерну ревизију и финансијско управљање и контролу

ЦЈХ мора бити у току са прихваћеном међународном праксом у области интерне ревизије и финансијског управљања и контроле које промовишу INTOSAI, IIA и службе Европске комисије. ЦЈХ мора бити упућена у најновије смернице и савете таквих организација о питањима интерне контроле и треба редовно да ажурира приручнике у складу са прихваћеном праксом. ЦЈХ треба да организује састанке са корисницима јавних средстава како би се прихваћена међународна пракса применила у јавном сектору у Републици Србији.

Мере (активности предвиђене Акционим планом):

- путем интернет стране ЦЈХ, свим заинтересованима обезбедиће се информације о ажурирању и унапређењу приручника и упутстава финансијског управљања и контроле и интерне ревизије,
- ЦЈХ ће организовати дискусију са интерним ревизорима, руководиоцима/координаторима за финансијско управљање и контролу, Управом за трезор и Државном ревизорском институцијом, о предложеним изменама праксе која се примењује у Републици Србији, а резултати ових дискусија узеће се у обзир при ажурирању приручника.

4.1.3. Координација континуираног професионалног развоја

Даљи развој система интерне финансијске контроле захтеваће, поред организовања основне обуке, и континуирани професионални развој лица одговорних за финансијско управљање и контролу и интерну ревизију. Будући рад на адекватном праћењу и извештавању о стању система финансијског управљања и контроле и интерне ревизије ограничава време посвећено самој обуци и сертификацији. Због тога, ЦЈХ ће отворити могућности организације професионалне обуке и континуираног професионалног развоја у области финансијског управљања и контроле и интерне ревизије у сарадњи са професионалном и академском заједницом, као и са међународним организацијама. ЦЈХ ће се, средњорочно, фокусирати и

на улогу координатора у оквиру обуке: то би укључивало континуирано унапређење програма обуке и контролу квалитета имплементације обуке. Министарство финансија – ЦЈХ ће наставити сарадњу са професионалним удружењима и учествовати у јачању њихових активности.

Мере (активности предвиђене Акционим планом):

- ЦЈХ ће у сарадњи са професионалним и академским заједницама, као и са међународним организацијама, анализирати могућности за сарадњу у организацији и унапређењу основних обука из области финансијског управљања и контроле и интерне ревизије,
- унапређење стручних знања постојећих запослених у ЦЈХ кроз семинаре и курсеве у одређеним областима финансијског управљања и контроле и интерне ревизије.

4.1.4. Развој и имплементација ит подршке ИФКЈ

ЦЈХ ће развити и константно унапређивати систем информационих технологија за подршку интерне финансијске контроле кроз реструктуирање и редизајн постојеће интернет странице, која ће имати вишеструку улогу. Као савремени канал комуникације, отвориће могућност ширења свести, не само код корисника јавних средстава већ и код шире јавности. ЦЈХ ће редовно ажурирати страницу и константно обавештавати о својим активностима, плановима, као и најновијим трендовима у области интерне финансијске контроле. Надградња интернет странице, само за кориснике јавних средстава биће спроведена кроз два канала; „e-learning“ платформу која ће служити пре свега као подршка учењу и ИФКЈ софтвер који ће корисницима јавних средстава омогућити електронско достављање годишњих извештаја.

Мере (активности предвиђене Акционим планом):

- унапређење и редизајн постојеће интернет странице ЦЈХ, која ће бити повезана са банером на интернет страници Министарства финансија, ради ефикасније промоције ИФКЈ,
- имплементација „e-learning“ платформе која ће служити за бољу размену знања на тему финансијског управљања и контроле и интерне ревизије, а која ће поред материјала за обуку садржати и тестове за проверу знања, као и моделе система финансијског управљања и контроле и интерне ревизије ради лакше примене код корисника јавних средстава,
- успостављање софтвера ИФКЈ, који ће корисницима јавних средстава омогућити приступ и достављање годишњих извештаја, ЦЈХ електронским путем,
- ЦЈХ ће користити софтвер као алат за прикупљање података. Сачињена база података служиће за ефикаснију анализу и бољи квалитет консолидованих годишњих извештаја.

4.1.5. Сарадња са интерним ревизорима и руководиоцима задуженим за финансијско управљање и контролу

Припадање мрежи интерних ревизора и размена искустава и идеја имају за циљ размену и унапређење стручних знања. Ширина знања и искуства групе увек надмашује знање и искуство било ког појединца. Друга предност мреже је развијање свести. ЦЈХ ће користити формалне мреже интерних ревизора и руководиоца/координатора за финансијско управљање

и контролу у јавном сектору ради размене знања и искуства и дискутовања о питањима од заједничког интереса у вези са интерном контролом. Процеси комуникације ЦЈХ треба да буду допуњени, и праћени бољим умрежавањем и развијањем веза између ЦЈХ и одговорних руководилаца код корисника јавних средстава (коришћењем интернет страница, софтвера ЦЈХ, часописа, састанака, посета). ЦЈХ треба да функционише као централа преко које се размењују информације између лица која раде на имплементацији.

Мере (активности предвиђене Акционим планом):

- развој размене информација путем интернет странице ЦЈХ, брошура, летака и путем одабраних медијских канала.

4.1.6. Регионална и међународна сарадња

Међународне организације као што су SIGMA, PEMPAL, Европска комисија, поседују знање о прихваћеним моделима за имплементацију интерне финансијске контроле у земљама које се припремају за приступање Европској унији. Земље које су већ прошле кроз претприступне процесе у неколико последњих година могу приказати своје искуство и информације о томе на који начин се најбоље могу испунити захтеви из Поглавља 32. ЦЈХ ће сарађивати са овим организацијама и користити њихова искуства у извршавању обавеза у погледу интерне финансијске контроле.

Мере (активности предвиђене Акционим планом):

- учествовање представника ЦЈХ на међународним скуповима у организацији SIGMA, PEMPAL, Европске комисије и других међународних и регионалних институција.

4.1.7. Праћење и контрола квалитета

ЦЈХ ће надгледати квалитет успостављених система интерне контроле код корисника јавних средстава (финансијско управљање и контрола и интерна ревизија). У развоју модела за евалуацију квалитета интерних контрола ЦЈХ ће сарађивати са секторима Министарства финансија и међународним организацијама, ради одређивања показатеља за процену колико се стандарди интерне контроле примењују и како се оцењује усклађеност, укључујући показатеље за процену степена имплементација и ефикасности система интерних контрола код корисника јавних средстава. Корисници јавних средстава ће добијати објашњења о предностима и користима од имплементације функционалног система интерне контроле, али и о свим изазовима који се морају савладати у том процесу. ЦЈХ ће такође сарађивати са руководиоцима/ координаторима за финансијско управљање и контролу, интерним ревизорима и ревизорским одборима, као саветодавним телима за питања интерне контроле корисника јавних средстава, ради размене информација и искустава о развоју система интерне контроле.

Руководство ЦЈХ мора демонстрирати развијене управљачке вештине и вештине комуникације, мотивационе вештине, ауторитет, техничко познавање интерних контрола и интерне ревизије, као и да обезбеди приступ најбољој пракси и праћење стручне литературе. За све запослене у ЦЈХ неопходан је континуирани професионални развој, да би се улога ЦЈХ успешно прилагодила и напредовала од улоге развоја ка улогама праћења и оцењивања, подршке имплементацији интерне финансијске контроле, извештавања и размене података.

Мере (активности предвиђене Акционим планом):

- унапредити садржај и квалитет консолидованих годишњих извештаја ЦЈХ о интерној финансијској контроли у јавном сектору који се достављају Влади,
- унапредити систем за праћење области у којима су у обједињеном годишњем извештају идентификоване слабости,
- утврдити план за периодично оцењивање интерне контроле код корисника јавних средстава,
- организација радионица о развоју интерне контроле код корисника јавних средстава за лица надлежна за финансијско управљање и контролу и интерну ревизију,
- унапређење вештина запослених у ЦЈХ кроз континуирани професионални развој.

4.1.8. Координација са другим министарствима и другим кључним чиниоцима

Систем интерне финансијске контроле је битан и саставни део реформе јавне управе, обзиром да је систем интерне контроле хоризонтално питање и примењује се у свим системима јавних финансија. Стратегија ИФКЈ ће се усаглашавати са Стратегијом реформе јавне управе и представља основ за Програм реформе управљања јавним финансијама.

Стратегијом реформе јавне управе у Републици Србији¹², у одељку: „III.V.2. Унапређење управљања и контроле јавних прихода и интерна ревизија“ предвиђено је да: „Централна јединица за хармонизацију представља централну организацију у Републици Србији одговорну за припрему и промовисање методологија за финансијско управљање и контролу и интерну ревизију, у складу са међународно прихваћеним стандардима и прихваћеном праксом.

Систем ИФКЈ је део ширег контекста реформе јавне управе, основ и посебан део реформе управљања јавним финансијама. Министарство финансија и Министарство државне управе и локалне самоуправе наставиће да раде заједно на конкретним активностима, како би се осигурало да интерна финансијска контрола, Реформа управљања јавним финансијама и Реформа државне управе буду потпуно координиране и усаглашене.

Стратегијом развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014-2018. године¹³, у одељку: „4.2. Унапређење мера за сузбијање нерегуларности и мере за борбу против корупције“ предвиђена је: обука руководилаца о управљачкој одговорности и улози у спровођењу интерних аката и процедура, чији је извођач Сектор за интерну контролу и интерну ревизију (у оквиру Министарства финансија). Централна јединица за хармонизацију, у оквиру својих редовних активности, у сарадњи са Управом за јавне набавке, спровешће обуку руководилаца о управљачкој одговорности и улози у спровођењу интерних аката и процедура.

Акционим планом Владе за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године у одељку: „3.2.3 Јавна интерна финансијска контрола, екстерна ревизија и заштита финансијских интереса Европске уније“ предвиђен је циљ: „3.2.3.1. Успостављен и развијен систем јавне интерне финансијске контроле у јавном сектору на свим нивоима власти.“ Централна јединица за хармонизацију предузеће потребне активности за постизање овог циља.

¹² Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији („Службени гласник РС“ број 9/14, 42/14)

¹³ Стратегија развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014 - 2018. године („Службени гласник“ РС број 122/14)

Мере (активности предвиђене Акционим планом):

- формирати подгрупу у оквиру Савета за реформу јавне управе коју ће чинити ЦЈХ са представницима Министарства за државну управу и локалну самоуправу, Министарства привреде, Министарства правде и Управе за јавне набавке која ће се бавити координацијом послова из области финансијског управљања и контроле и интерне ревизије предвиђених овом стратегијом и о томе извештавати Савет за реформу јавне управе, кроз механизам који је већ утврђен у оквиру акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе, а у делу који се односи на финансијско управљање и контролу и интерну ревизију.

4.1.9. Промоција значаја реформе интерне финансијске контроле у јавном сектору

Руководиоци корисника јавних средстава треба да схвате предности интерне контроле и покажу спремност да користе интерну контролу као средство које им може помоћи у остваривању циљева организације и за унапређење радних процеса и процедура. У сврху подизања свести о значају реформе ИФКЈ неопходно је промовисати Стратегију ИФКЈ организовањем конференције на високом нивоу.

Мере (активности предвиђене Акционим планом):

- организација догађаја на високом нивоу ради промоције Стратегије ИФКЈ,
- промоција значаја реформе ИФКЈ путем релевантних медијских канала.

4.2 ЦИЉЕВИ ФИНАНСИЈСКОГ УПРАВЉАЊА И КОНТРОЛЕ

На основу стратешких циљева, дати су појединачни циљеви за систем финансијског управљања и контроле:

4.2.1. Пружање подршке свим руководиоцима корисника јавних средстава ради суштинског разумевања значаја активности финансијског управљања и контроле као интегралног дела стратешких и оперативних процеса са нагласком на управљачкој одговорности

Активности финансијског управљања и контроле чине интегрални део управљачке одговорности и примењују се на нивоу читаве организације. Финансијско управљање и контрола је одговорност руководиоца највишег нивоа (министар, секретар министарства, помоћници министра, генерални директор, директор), као и руководиоца група, одсека, одељења и осталих организационих јединица унутар корисника јавних средстава. Због тога, у циљу укључивања финансијског управљања и контроле у све активности корисника јавних средстава, руководиоци највишег нивоа и руководиоци унутрашњих организационих јединица морају поступати у складу са дефиницијом управљачке одговорности. Ако одговорност за спровођење финансијског управљања и контроле почива само на највишем руководству, то неће бити довољно за његову суштинску и потпуну примену. Због тога је потребно подићи свест свих водећих учесника у активностима јавног сектора, укључујући и све руководиоце унутрашњих организационих

јединица, о улози и одговорностима за спровођење финансијског управљања и контроле.

Финансијско управљање и контрола је средство које обезбеђује да су послови у оквиру одговорности руководиоца свих нивоа код корисника јавних средстава спроведени на систематичан, прописан и транспарентан начин, пружајући уверавање руководиоцу корисника јавних средстава да су послови и трансакције у његовој организацији спроведени у складу са принципима доброг управљања.

Координацију имплементације и развоја начела управљачке одговорности руководиоца код свих корисника јавних средстава пружиће ЦЈХ анализом недостатака система интерне контроле код корисника јавних средстава и израдом смерница и упутстава за њихово отклањање.

Мере (активности предвиђене Акционим планом):

- установити ниво разумевања финансијског управљања и контроле код корисника јавних средстава коришћењем унапређених ЦЈХ упитника,
- развој смерница о управљачкој одговорности руководиоца у којима се објашњавају улоге појединачних учесника у финансијском управљању и контроли (Руководиоци корисника јавних средстава, руководиоци група, одсека, одељења итд.),
- развој модела за практичну примену финансијског управљања и контроле, који ће бити доступни корисницима јавних средстава за преузимање путем е-леарнинг платформе интернет странице ЦЈХ,
- организација радионица за више руководиоце о улози финансијског управљања и контроле на основу резултата истраживања,
- организација семинара о финансијском управљању и контроли за руководилачке структуре на државном и локалном нивоу (државни секретари, помоћници министара, шефови администрације/градске управе и директори),
- спровести анализу примене стандарда интерне контроле код одређеног броја корисника јавних средстава у односу на усвојена документа политика финансијског управљања и контроле,
- измене Правилника ФУК и Приручника за ФУК, како би појам управљачке одговорности био усклађен са принципима доброг управљања,
- ажурирање и редизајн свих тренинг материјала за финансијско управљање и контролу.

4.2.2. Стратешко планирање које повезује организационе циљеве са свеукупном визијом владе

Стратешко планирање која повезује организационе циљеве са свеукупном визијом Владе биће унапређено изменом постојећег правног оквира који ће регулисати систем планских докумената. Ова промена ће омогућити усвајање подзаконских аката ради остварења овог циља.

Мере (активности предвиђене Акционим планом):

- усвајање прописа којим се уређује методологија управљања јавним политикама, анализа ефеката јавних политика и прописа и садржај појединачних докумената јавних политика,
- усвајање прописа којим се уређује методологија за израду средњорочних (стратешких планова).

4.2.3. Оперативно планирање које повезује оперативне циљеве са захтевима за ресурсе (буџетски, кадровски и друга средства)

Оперативно планирање које повезује оперативне циљеве са захтевима за ресурсе (буџетски, кадровски и друга средства) ће се постићи усвајањем и имплементацијом Акционог плана за оптимизацију јавне управе, на основу препорука хоризонталне функционалне анализе спроведене од стране Светске банке. Изменом постојећих прописа о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе обезбеди ће се формирање, односно одређивање унутрашње организационе јединице која би се бавила питањима стратешког планирања и управљања, са прецизно дефинисаним описима послова запослених у овој јединици.

Један од задатака који ће бити у надлежности ових јединица је вршење функција професионалне подршке и координације у припреми и имплементацији стратешких и оперативних планова у складу са дефинисаним циљевима организације и оправданим захтевима за ресурсе (буџет, особље и други ресурси).

Мере (активности предвиђене Акционим планом):

- измена постојећих прописа који уређују начела за унутрашњу организацију државне управе ће обезбедити формирање, односно одређивање унутрашње организационе јединице која ће бити задужена за спровођење функције пружања професионалне подршке и координацију у припреми и реализацији стратешког и оперативних планова у складу са дефинисаним циљевима организације и оправданим захтевима за ресурсима.

4.2.4. Праћење и извештавање о остварењу циљева у односу на коришћене ресурсе

Праћење и извештавање о остварењу циљева у односу на коришћене ресурсе ће се постићи усвајањем и спровођењем Акционог плана оптимизације јавне управе, на основу препорука из хоризонталне функционалне анализе коју је спровела Светска банка. Изменом постојећих прописа о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе, обезбеди ће се формирање, односно одређивање унутрашње организационе јединице која би се бавила питањима стратешког планирања и управљања, са прецизно дефинисаним описима послова запослених у овој јединици.

Један од задатака који ће бити у надлежности тих јединица је праћење и извештавање о степену остварења дефинисаних циљева у односу на ресурсе који се користе.

Мере (активности предвиђене Акционим планом):

- измена постојећих прописа који уређују начела за унутрашњу организацију државне управе ће обезбедити формирање, односно одређивање унутрашње организационе јединице која ће бити задужена за праћење и извештавање о степену остваривања дефинисаних циљева у односу на ресурсе који се користе.

4.2.5. Развој процеса управљања ризиком код корисника јавних средстава

Потребно је наставити са систематским развојем процеса управљања ризиком код корисника јавних средстава кроз континуирано утврђивање ризика и процену вероватноће њиховог јављања и могућих ефеката, документовање ризика у регистру ризика, одређивање лица за праћење ризика и унапређењем система извештавања о ризицима.

У циљу пуне имплементације система интерне контроле, потребно је унапредити поступак стратешког планирања (јасније дефинисање и праћење стратешких циљева) са којим је процес управљања ризиком повезан.

Мере (активности предвиђене Акционим планом):

- ЦЈХ треба да ажурира постојеће смернице за имплементацију процеса управљања ризиком код корисника јавних средстава,
- организација ЦЈХ семинара и радионица о теми управљања ризиком за све кориснике јавних средстава,
- континуирано документовање ризика у регистрима ризика и одређивање лица надлежног за праћење ризика код корисника јавних средстава,
- ЦЈХ треба да путем „e-learning“ платформе омогући преузимање модела управљања ризиком, ради лакше примене од стране корисника јавних средстава.

4.2.6. Развој модела за евалуацију квалитета финансијског управљања и контроле

Добро постављен систем финансијског управљања и контроле обезбеђује да ће јавна средства бити употребљена на законит начин, у складу са принципима економичности, ефикасности и ефикасности. Закон о буџетском систему дефинише начела и правила у складу са којима корисници јавних средстава морају управљати ресурсима који су им додељени. Примена одредаба Закона о буџетском систему у пракси захтева адекватан систем финансијског управљања и контроле. Да би се осигурала адекватност система финансијског управљања и контроле неопходно је континуирано вршити надгледање (мониторинг). Због тога је суштински важно да се развије модел за оцењивање квалитета финансијског управљања и контроле, који ће пружити повратне информације о томе да ли систем финансијског управљања и контроле заиста осигурава ефикасно коришћење јавних средстава и остваривање циљева које Влада поставља. Модел за оцењивање квалитета користи ће се и за проверу да ли систем финансијског управљања и контроле обезбеђује да се:

намењена јавна средства користе у складу са одобреним финансијским планом, не прихватају обавезе које премашују одобрена средства и средства не преусмеравају без одговарајућег одобрења,

неправилности које се евентуално јављају адекватно бележе и предузимају потребне радње да се такве неправилности отклоне.

Да би се подржао такав модел за оцењивање квалитета, потребне су одређене измене у систему годишњег извештавања о интерним контролама. Потребно је направити планове за постепено увођење годишње изјаве о интерним контролама различитих категорија корисника јавних средстава коју ће потписивати руководилац, а којом ће се потврђивати да је систем интерних контрола проверен и да испуњава стандарде које поставља министар задужен за послове финансија. Корисници јавних средстава ће ову изјаву достављати министру финансија преко ЦЈХ.

Увођење управљања неправилностима има посебан значај за даљи развој финансијског управљања и контроле. Неправилност представља свако кршење неке одредбе прописаних правила и уговора, које је последица поступка или пропуста лица запослених код корисника јавних средстава, уговарача, крајњих корисника и крајњих прималаца, а које као за последицу има, или би могло имати, неоправдане трошкове. Државни службеник, запослени или треће лице пријављују одступања, недоследности или кршења прописа које представља неправилност или изазива основану сумњу да је дошло до преваре, без обзира на величину и значај неправилности или преваре и без обзира јесу ли исте почињене намерно или из нехата.

Мере (активности предвиђене Акционим планом):

- увођење годишње изјаве о интерним контролама од стране руководиоца корисника јавних средстава,
- план увођења изјаве о интерној контроли коју ће потписивати руководиоци корисника јавних средстава и достављати министру финансија преко ЦЈХ,
- увођење функције управљања неправилностима у оквир финансијског управљања и контроле.

4.2.7. Комуникација тачних, релевантних и правовремених информација у вези са финансијским и оперативним учинком унутар и ван организације

Комуникација тачних, релевантних и правовремених информација у вези са финансијским и оперативним учинком унутар и ван организације ће се постићи усвајањем и спровођењем Акционог плана оптимизације јавне управе, на основу препорука из хоризонталне функционалне анализе коју је спровела Светска банка. Изменом постојећих прописа о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе обезбедиће се формирање, односно одређивање унутрашње организационе јединице која би се бавила питањима стратешког планирања и управљања, са прецизно дефинисаним описима послова запослених у овој јединици.

Један од задатака који ће бити у надлежности ових јединица је функција интерне и екстерне комуникације кроз припрему тачних, релевантних и актуелних информација које се односе на финансијске и оперативне ефекте за објављивање унутар и ван организације.

Мере (активности предвиђене Акционим планом):

- измена постојећег прописа којим се уређују начела за унутрашњу организацију државне управе ће обезбедити формирање, односно одређивање унутрашње организационе јединице која ће бити задужена за интерну и екстерну комуникацију кроз припрему тачних, релевантних и благовремених информација у вези са финансијским и оперативним учинком за објављивање унутар и изван организације.

4.3. ЦИЉЕВИ ИНТЕРНЕ РЕВИЗИЈЕ

На основу стратешких циљева, дати су појединачни циљеви систем интерне ревизије:

4.3.1. Развијање професионалних вештина интерних ревизора - бројност и компетентност

Имајући у виду захтеве који се постављају пред интерну ревизију, улогу коју има у развоју финансијског управљања и контроле код корисника јавних средстава и функцију у систему коришћења претприступних фондова, веома је важно да се осигурају капацитети за интерну ревизију. Потребно је обезбедити довољан број овлашћених интерних ревизора у јавном сектору, са одговарајућим компетенцијама. Неопходна је изградња системског приступа у сарадњи између јединица интерне ревизије и институција ИПА корисника и Канцеларије за ревизију система управљања средствима Европске уније, како би се подигла њихова свест о питањима управљања средствима Европске уније и појачали техничку капацитети за вршење ревизија успостављених структура за управљање средствима Европске уније у оквиру њихових институција.

Дефинисање области, облика и правила сталног професионалног усавршавања интерних

ревизора уредиће се прописом у складу са Међународним стандардима професионалне праксе интерне ревизије Института интерних ревизора. ЦЈХ ће бити у обавези да прати процес сталног професионалног усавршавања интерних ревизора.

Да би се унапредила компетентност овлашћених интерних ревизора у јавном сектору потребно је организовати додатну обуку кроз одговарајуће модуле обука, радионица и семинара.

Мере (активности предвиђене Акционим планом):

- ангажовање нових интерних ревизора из постојећег ресурса корисника јавних средстава, до потребног броја,
- организација састанака ради размене искустава интерних ревизора из институција корисника ИПА, Канцеларије за ревизију система управљања средствима Европске уније и ЦЈХ,
- прописом дефинисати стално професионално усавршавање интерних ревизора,
- израда материјала за обуку потребних за имплементацију ажурираног приручника за интерну ревизију,
- ажурирање и редизајн тренинг материјала за интерну ревизију.

4.3.2. Промовисање статуса интерне ревизије и сарадње са управљачким структурама

Закон о буџетском систему и Правилник ИП пружа основне гаранције независности и самосталности интерних ревизора, али се интерна ревизија не прихвата, у довољној мери, као средство неопходно за успешно управљање, већ као додатно оптерећење за организацију.

Потребно је подстицати и развијати сарадњу између интерних ревизора и управљачких структура. Руководиоци треба да схвате предности интерне ревизије и покажу спремност да користе интерну ревизију као средство које им може помоћи да унапреде радне процесе и процедуре. Сарадња између интерне ревизије и управљачких структура треба да допринесе побољшању стратешких и годишњих планова интерне ревизије и да истакне приоритете руководства. Поред наведеног, материјални положај интерних ревизора није адекватан, па је потребно да се унапреди и усклади према сложености и обиму посла који обављају.

Мере (активности предвиђене Акционим планом):

- одржавање презентација од стране ЦЈХ вишем руководству код корисника јавних средстава на тему улоге управљачких структура и функција интерне ревизије, у сарадњи са руководиоцима за интерну ревизију,
- организација догађаја на високом нивоу који је уједно и високо видљив како би се истакао значај спровођења интерне финансијске контроле у јавном сектору.

4.3.3. Оптимизација коришћења ревизорских ресурса

У претходном периоду, активности интерне ревизије биле су усмерене на ревизије усклађености са прописима. Ревизије усклађености са прописима су важне и са њима ће се наставити, али је потребно спроводити сложеније ревизије, као што су ревизије усмерене на обезбеђивање управљачке подршке за економично, ефективно и ефикасно коришћење јавних средстава. Ревизије учинка (перформансе) и ревизије приоритетних пројеката треба имплементирати у одабраним министарствима, чиме се не искључује могућност имплементације

таквих ревизија и код других корисника јавних средстава, јер су поједини радни процеси истоветни за већи број корисника јавних средстава.

Да би се оптимизовало коришћење ограничених ревизорских ресурса, размотриће се могућност увођења „хоризонталних“ ревизија у којима би било ангажовано више интерних ревизора различитих корисника јавних средстава, који би радили на ревизији одређеног процеса који је истоветан за већи број корисника јавних средстава - заједнички свим корисницима (нпр. коришћење донација).

Мере (активности предвиђене Акционим планом):

- организација радионица, пилот ревизије и размена искустава након обављања ревизија, о ревизијама учинка и ревизијама пројеката,
- развој системског приступа за хоризонталне ревизије на основу анализа комплексности обима ревизије и доступних ресурса.

4.3.4. Развој модела за оцењивање квалитета рада интерних ревизора

Професионални стандарди интерне ревизије подразумевају спровођење провере квалитета свих функција интерне ревизије најмање једном у три до пет година. Сврха овог поступка јесте:

- да се оцене ефикасност и ефективност активности интерне ревизије,
- да се идентификују могућности и дају савети за побољшање активности интерне ревизије.

Рад на провери квалитета интерне ревизије може бити интерни (када то обавља сама јединица за интерну ревизију) или екстерни (кад то обавља ЦЈХ или други квалификовани процењивач). Основни циљ контроле квалитета је да се оцени квалитет успостављених функција интерне ревизије код корисника јавних средстава са циљем да се унапреде постојеће праксе у складу са Међународним стандардима професионалне праксе интерне ревизије. Екстерна оцена квалитета се усредсређује на вредновање упитника за самооцењивање интерних ревизора кроз претходну проверу докумената, као и кроз директне посете да би се утврдила не само усклађеност са законима, дефиницијама интерне ревизије, стандардима који се примењују и Етичким кодексом, већ и да се оцени ефикасност и ефективност интерних ревизора и да би се идентификовале потенцијалне могућности за унапређење.

У наредном периоду потребно је развити модел за оцену квалитета рада интерне ревизије код корисника јавних средстава, по методу колегијалног прегледа (*perr review*), који координира ЦЈХ доношењем прописа о екстерној оцени квалитета интерне ревизије. Руководиоци јединица за интерну ревизију развијају сопствене програме за осигуравање квалитета рада интерне ревизије, на основу општег модела који припрема ЦЈХ.

Мере (активности предвиђене Акционим планом):

- уредити прописом екстерну оцену квалитета рада интерне ревизије код корисника јавних средстава,
- развој модела за интерну процену квалитета интерне ревизије који ће користити јединице за интерну ревизију, а који ће припремити ЦЈХ и смернице за осигуравање квалитета интерне ревизије за руководиоце јединица за интерну ревизију.

4.3.5. Успостављање минималних критеријума за организовање заједничке интерне ревизије два или више корисника јавних средстава са одређене територије, истоврсних или сличних послова, мање величине

Закон о буџетском систему прописује да су корисници јавних средстава дужни да установе функцију интерне ревизије. Мада се ова законска обавеза даље разрађује у Правилнику ИР, нису дефинисани минимални критеријуми за мале кориснике јавних средстава за организовање заједничке интерне ревизије два или више корисника јавних средстава, са одређене територије, истоврсних или сличних послова, мање величине. Потребно је установити смернице за организовање заједничке интерне ревизије два или више корисника јавних средстава.

Мере (активности предвиђене Акционим планом):

- израда смерница за успостављање функција интерне ревизије код малих корисника јавних средстава за заједничке јединице за интерну ревизију.

5 ПРАЋЕЊЕ (МОНИТОРИНГ) ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ СТРАТЕГИЈЕ

Праћење имплементације Стратегије ИФКЈ и остваривање циљева, мера и активности садржаних у Акционом плану, који чини саставни део Стратегије ИФКЈ, обављаће Централна јединица за хармонизацију у Министарству финансија.

ЦЈХ ће формирати радну групу за интерну финансијску контролу која ће пратити имплементацију Акционог плана и годишње извештавати Владу о спроведеним активностима, оствареним резултатима и могућим тешкоћама у реализацији циљева и мера и достављати предлоге за елиминисање таквих тешкоћа. Радна група ће се састајати најмање два пута годишње и предлагати допуне Акционог плана према потреби. ЦЈХ ће имати улогу секретаријата радне групе и припремаће извештаје и документа за дискусију, која ће се користити на састанцима радне групе.

Мере (активности предвиђене Акционим планом):

- формирање радне групе за интерну финансијску контролу у јавном сектору од представника корисника јавних средстава,
- праћење имплементације Стратегије ИФКЈ и остваривање циљева, мера и активности садржаних у Акционом плану, путем састанака Радне групе за интерну финансијску контролу,
- годишње извештавање Владе о спроведеним активностима, оствареним резултатима и могућим тешкоћама у реализацији циљева и мера.

Акционим планом, који чини саставни део Стратегије ИФКЈ, предвиђена је реализација планираних активности за период од 2017. до 2018. године. Ажурирање Акционог плана за реализацију преосталих активности извршиће се у последњем кварталу 2018. године. Мере и активности које нису обухваћене Акционим планом биће обухваћене ажурираним акционим планом за период 2019-2020. године.

6 АКЦИОНИ ПЛАН ЗА СПРОВОЂЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ РАЗВОЈА ИНТЕРНЕ ФИНАНСИЈСКЕ КОНТРОЛЕ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ЗА ПЕРИОД 2017-2020. ГОДИНЕ

Акциони план за период 2017-2018. године је одштампан уз ову стратегију и чини њен саставни део.

7 ЗАВРШНИ ДЕО

Ову стратегију објавити у „Службеном гласнику Републике Србије“.

05 Број:

У Београду, маја 2017. године

В Л А Д А

ПРЕДСЕДНИК

Александар Вучић

АКЦИОНИ ПЛАН ЗА ПЕРИОД 2017-2018. ГОДИНЕ

УНАПРЕЂЕЊЕ УЛОГЕ МИНИСТАРСТВА ФИНАНСИЈА - ЦЈХ У ОБЛАСТИ КООРДИНАЦИЈЕ, ПРАГЕЊА, ЕДУКАЦИЈЕ И ИНФОРМИСАЊА РУКОВОДИЛАЦА И ЗАПОСЛЕНИХ УЉУЧЕНИХ У ПРОЦЕС ИФКЈ

Циљеви	Бр.	Мера / Активност	Рок	Показатељ (ПВ - почетна вредност, ЦВ - циљна вредност)	Носилац активности	Партнерске институције
1. ЈАЧАЊЕ КООРДИНАЦИЈЕ ФИНАНСИЈСКОГ УПРАВЉАЊА И КОНТРОЛЕ И АКТИВНОСТИ ИНТЕРНЕ РЕВИЗИЈЕ ОД СТРАНЕ ЦЈХ ¹⁴	1.1	Формирање радне групе унутар Министарства финансија која ће се бавити изазовима финансијског управљања и контроле и интерне ревизије, а коју ће предводити ЦЈХ уз учешће Управе за трезор, Сектора за буџет, Сектора за уговарање и финансирање програма из средстава ЕУ, Сектора за управљање средствима ЕУ, Сектора за финансијски систем и Сектора за контролу јавних средстава	2. квартал 2017. године	Успостављена радна група ПВ: 0 ЦВ: 1	Министарство финансија/ ЦЈХ	Остале наведене организационе јединице у оквиру Министарства финансија
	1.2	Координација активности са Управом за трезор, Сектором за буџет, Сектором за уговарање и финансирање програма из средстава ЕУ, Сектором за национални фонд и Буџетском инспекцијом на развоју методологије финансијског управљања и контроле	Континуирано, почевши од 3. квартала 2017. године	Извештаји / белешке са састанака	Министарство финансија/ ЦЈХ	Остале наведене организационе јединице у оквиру Министарства финансија

¹⁴ Предвиђено Програмом реформе управљања јавним финансијама 2016 - 2020, мере 11. и 14.

	1.3	Организација заједничких семинара са Сектором за уговарање и финансирање програма из средстава ЕУ и Сектором за управљање средствима ЕУ у циљу размене искустава из домена развоја финансијског управљања и контроле и интерне ревизије у коришћењу претприступних фондова ЕУ	Најмање једном годишње	Одржани семинари ПВ: 0 ЦВ: 2	ЦЈХ, Сектор за уговарање и финансирање програма из средстава ЕУ, Сектор за управљање средствима ЕУ	
	1.4	Сарадња са Државном ревизорском институцијом кроз радну групу и координацију размене искустава	Континуирано	Извештаји / белешке са састанака	Министарство финансија/ ЦЈХ	Државна ревизорска институција
2.	2.1	Ажурирање и унапређење постојећих методолошких приручника и упутстава у складу са најбољом међународном праксом и њихово објављивање на интернет страници ЦЈХ	Континуирано, почевши од 2. квартала 2017. године	Објављена документа на интернет страници ЦЈХ	Министарство финансија/ ЦЈХ	
	2.2	Унапређивање координације између интерних ревизора, руководиоца/координатора за финансијско управљање и контролу, Управе за трезор и Државне ревизорске институције, у циљу развоја и усклађивања методолошких приручника и упутстава са националном праксом	Најмање једном годишње	Извештаји са састанака	Министарство финансија/ ЦЈХ	Управа за трезор, Државна ревизорска институција и КЈС
3.	3.1	Спровођење анализе усклађености у циљу унапређења постојећег система сертификације и професионалног развоја интерних ревизора, укључивањем професионалних организација и академске заједнице у процес припреме и спровођења обука	1. квартал 2018. године	Анализа усклађености и план имплементације ПВ: 0 ЦВ: 1	Министарство финансија/ ЦЈХ	Професионалне организације, академска заједница, међународне организације
	3.2	Унапређење стручних знања запослених у ЦЈХ кроз праћење међународне праксе у области финансијског управљања и контроле и интерне ревизије	Континуирано	Најмање два семинара годишње	ЦЈХ	

¹⁵ Предвиђено Програмом реформе управљања јавним финансијама 2016 - 2020, мере 11.2, 12.1. и 13.1.

¹⁶ Предвиђено Програмом реформе управљања јавним финансијама 2016 - 2020, мере 11.3, 11.5. и 13.4.

4.	РАЗВОЈ И ИМПЛЕМЕНТАЦИ- ЈА ИТ ПОДРШКЕ ИФКЈ ¹⁷	4.1	Унапређење и дизајн постојеће интернет странице ЦЈХ ради ефикасније промоције и веће доступности корисницима	2. квартал 2017. године	Редизајнирана интернет страница ЦЈХ	ЦЈХ	SDC/UNDP
		4.2	Имплементација „e-learning“ платформе која ће унапредити размену знања из области финансијског управљања и контроле и интерне ревизије	4. квартал 2017. године	Постављени материјали за обуку ПВ: 0 ЦВ: 1	ЦЈХ	SDC/UNDP
		4.3	Унапређење постојећег софтвера за интерну финансијску контролу у јавном сектору, који ће корисницима омогућити приступ и достављање годишњих извештаја ЦЈХ електронским путем, што ће побољшати квалитет података на основу којих се сачињава консолидовани годишњи извештај о интерној финансијској контроли у јавном сектору	1. квартал 2018. године	Извештај о спроведеној тестној фази (достављање е-извештаја од стране КЈС на централном нивоу) ПВ: 0 ЦВ: 1	ЦЈХ	SDC/UNDP
5.	ПРАЋЕЊЕ И КОНТРОЛА КВАЛИТЕТА ¹⁸	5.1	Унапређење садржаја и квалитета консолидованог годишњег извештаја о интерној финансијској контроли у јавном сектору, који се доставља Влади (веза са активностима 4.3)	2. квартал 2018. године	Консолидовани годишњи извештај за 2017. годину	ЦЈХ	TWINNING партнер
		5.2	Унапређење система за праћење области у којима су консолидованом годишњем извештају о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору идентификоване слабости	2. квартал 2019. године	Консолидовани годишњи извештај за 2018. годину	ЦЈХ	

¹⁷ Предвиђено Програмом реформе управљања јавним финансијама 2016 – 2020, мера 11.4.

¹⁸ Исто као фуснота 17

6.	КООРДИНАЦИЈА СА ДРУГИМ МИНИСТАР- СТВИМА И ДРУГИМ КЉУЧНИМ ИНСТИТУЦИЈАМА ¹⁹	6.1	Формирати подгрупу у оквиру Савета за реформу јавне управе коју ће чинити ЦЈХ са представницима Министарства за државану управу и локалну самоуправу, Министарства привреде, Министарства правде и Управе за јавне набавке која ће се бавити координацијом послова из области финансијског управљања и контроле и интерне ревизије предвиђених овом стратегијом и о томе извештавати Савет за реформу јавне управе, кроз механизам који је већ утврђен у оквиру акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе, а у делу који се односи на финансијско управљање и контролу и интерну ревизију.	4. квартал 2017. године	Основана подгрупа у оквиру Савета за реформу јавне управе ПВ: 0 ЦВ: 1	ЦЈХ	Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство привреде, Министарство правде и Управа за јавне набавке
7.	ПРОМОЦИЈА ЗНАЧАЈА РЕФОРМЕ ИНТЕРНЕ ФИНАНСИЈСКЕ КОНТРОЛЕ	7.1	Организовање догађаја на високом нивоу ради промовисања нове Стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору	120 дана након усвајања Стратегије од стране Владе	Листа присутних, извештај о медијској покривености	Министарство финансија/ ЦЈХ	ЕУ, Руководиоци КЈС
		7.2	Промоција значаја реформе интерне финансијске контроле у јавном сектору путем релевантних медијских канала	Континуирано	Извештаји медија и промотивни материјал	ЦЈХ	

¹⁹ Предвиђено Програмом реформе управљања јавним финансијама 2016 - 2020, мера 11.1.

ЈАЧАЊЕ СВЕСТИ О ФИНАНСИЈСКОМ УПРАВЉАЊУ И КОНТРОЛИ КАО ИНТЕГРАЛНОМ ДЕЛУ ПРОЦЕСА УПРАВЉАЊА СА НАГЛАШАВАЊЕМ УПРАВЉАЧКЕ ОДГОВОРНОСТИ, УПРАВЉАЊА РИЗИЦИМА И ПРОЦЕНЕ КВАЛИТЕТА						
Циљеви	Бр.	Мера / Активност	Рок	Показатељ	Носилац активности	Партнерске институције
8. ПРУЖАЊЕ ПОДРШКЕ СВИМ РУКОВОДИОЦИМА КОРИСНИКА ЈАВНИХ СРЕДСТАВА РАДИ СУШТИНСКОГ РАЗУМЕВАЊА ЗНАЧАЈА АКТИВНОСТИ ФИНАНСИЈСКОГ УПРАВЉАЊА И КОНТРОЛЕ КАО ИНТЕГРАЛНОГ ДЕЛА СТРАТЕШКИХ И ОПЕРАТИВНИХ ПРОЦЕСА СА НАГЛАСКОМ НА УПРАВЉАЧКОЈ ОДГОВОРНОСТИ ²⁰	8.1	Унапређење садржаја и форме упитника за самооцењивање ЦЈХ, како би се побољшао квалитет података које достављају КЈС	1. квартал 2018. године	Унапређени ЦЈХ упитници	ЦЈХ	
	8.2	Развој смерница о управљачкој одговорности руководиоца у којима се објашњавају улоге појединих учесника у финансијском управљању и контроли (руководиоци КЈС, руководиоци група, одсека, одељења итд.)	4. квартал 2017. године	Смернице о управљачкој одговорности у јавном сектору	ЦЈХ	
	8.3	Развој модела за практичну примену финансијског управљања и контроле, који ће бити доступни КЈС за преузимање путем „e-learning“ платформе на интернет страници ЦЈХ	4. квартал 2018. године	Модел за практичну примену финансијског управљања и контроле ПВ: 0 ЦВ: 1	ЦЈХ	TWINNING партнер
	8.4	Организација радионица за више руководиоце о улози финансијског управљања и контроле	Континуирано од 3. квартала 2017. године	Најмање две радионице годишње ПВ: 0 ЦВ: 4	ЦЈХ	КЈС, TWINNING партнер
	8.5	Спровођење анализе о примени стандарда интерне контроле код одређеног броја КЈС у односу на усвојена документа политика финансијског управљања и контроле	4. квартал 2018. године	Извршена анализа ПВ: не ЦВ: да	ЦЈХ	TWINNING партнер
	8.6	Измене Правилника и Приручника за финансијско управљање и контролу, како би појам управљачке одговорности био усклађен са принципима доброг управљања и увођење функције управљања неправилностима	2. квартал 2018. године	Измењени Правилник и Приручник	ЦЈХ	

²⁰ Предвиђено Програмом реформе управљања јавним финансијама 2016 – 2020, мере 11.2, 11.4. и 12.1.

	8.7	Ажурирање и дизајн свих тренинг материјала за финансијско управљање и контролу, у складу са измењеном регулативом	3. квартал 2018. године	Ажуриран и ре-дизајниран тренинг материјал	ЦЈХ	Републички секретаријат за јавне политике
9.	9.1	Усвајање прописа којим се уређује методологија управљања јавним политикама, анализа ефеката јавних политика и прописа и садржај појединачних докумената јавних политика	4. квартал 2017. године	Усвојен пропис ПВ: не ЦВ: да	Министарство државне управе и локалне самоуправе	Републички секретаријат за јавне политике
	9.2	Усвајање прописа којим се уређује методологија за израду средњорочних (стратешких) планова	4. квартал 2017. године	Усвојен пропис ПВ: не ЦВ: да	Министарство државне управе и локалне самоуправе	Републички секретаријат за јавне политике
10.	10.1	Измена постојећих прописа који уређују начела за унутрашњу организацију државне управе ће обезбедити формирање, односно одређивање унутрашње организационе јединице која ће бити задужена за спровођење функције пружања професионалне подршке и координацију у припреми и реализацији стратешког и оперативних планова у складу са дефинисаним циљевима организације и оправданим захтевима за ресурсима	4. квартал 2017. године	Усвојен пропис ПВ: не ЦВ: да	Министарство државне управе и локалне самоуправе	
	11.1	Измена постојећих прописа који уређују начела за унутрашњу организацију државне управе ће обезбедити формирање, односно одређивање унутрашње организационе јединице која ће бити задужена за праћење и извештавање о степену остваривања дефинисаних циљева у односу на ресурсе који се користе	4. квартал 2017. године	Усвојен пропис ПВ: не ЦВ: да	Министарство државне управе и локалне самоуправе	

²¹ Предвиђено Програмом реформе управљања јавним финансијама 2016 – 2020, мера 12.1. У великој мери зависи од имплементације Акционог плана Стратегије реформе јавне управе, мера 1.3. Унапређење система управљања јавним политикама Владе (планирање, анализа, креирање, доношење, праћење и вредновање и координација) успостављањем до краја 2016. правног и институционалног оквира за интегрисано стратешко управљање и доношење средњорочних планова рада ОДУ усклађених са стратешким приоритетима Владе и програмским буџетом.

²² Исто као фуснота 21

²³ Исто као фуснота 21

12.	РАЗВОЈ ПРОЦЕСА УПРАВЉАЊА РИЗИКОМ КОД КЈС ²⁴	12.1	Ажурирање постојећих смерница за имплементацију процеса управљања ризиком код КЈС	2. квартал 2018. године	Ажуриране постојеће смернице ПВ: не ЦВ: да	ЦЈХ	TWINNING партнер
		12.2	Преузимање путем „e-learning“ платформе модела управљања ризиком, ради лакше практичне примене од стране КЈС	3. квартал 2018. године	Модел управљања ризиком ПВ: 0 ЦВ: 1	ЦЈХ	TWINNING партнер
13.	РАЗВОЈ МОДЕЛА ЗА ЕВАЛУАЦИЈУ КВАЛИТЕТА ФИНАНСИЈСКОГ УПРАВЉАЊА И КОНТРОЛЕ ²⁵	13.1	Увођење годишње изјаве о интерним контролама од стране руководиоца КЈС	4. квартал 2018. године	Уведена годишња изјава о интерним контролама ПВ: не ЦВ: да	ЦЈХ	
14.	КОМУНИКАЦИЈА ТАЧНИХ, РЕЛЕВАНТНИХ И ПРАВОВРЕМЕНИХ ИНФОРМАЦИЈА У ВЕЗИ СА ФИНАНСИЈСКИМ И ОПЕРАТИВНИМ УЧИНКОМ УНУТАР И ВАН ОРГАНИЗАЦИЈЕ ²⁶	14.1	Измена постојећег прописа којим се уређују начела за унутрашњу организацију државне управе ће обезбедити формирање, односно одређивање унутрашње организационе јединице која ће бити задужена за интерну и екстерну комуникацију кроз припрему тачних, релевантних и благовремених информација у вези са финансијским и оперативним учинком за објављивање унутар и изван организације	4. квартал 2017. године	Усвојен пропис ПВ: не ЦВ: да	ЦЈХ	Министарство државне управе и локалне самоуправе

²⁴ Предвиђено Програмом реформе управљања јавним финансијама 2016 - 2020, мере 11.4. и 12.2.

²⁵ Предвиђено Програмом реформе управљања јавним финансијама 2016 - 2020, мера 11.2.

²⁶ Исто као фуснота 21

УНАПРЕЂЕЊЕ ИНТЕРНЕ РЕВИЗИЈЕ У СМИСЛУ ПРОФЕСИОНАЛНОСТИ И ОБУХВАТА ПОСЛОВА, ЕФИКАСНИЈЕГ КОРИШЋЕЊА РАСПОЛОЖИВИХ РЕСУРСА И РАЗВОЈА СИСТЕМА ПРОЦЕНЕ КВАЛИТЕТА

Циљеви	Бр.	Мера / Активност	Рок	Показатељ	Носилац активности	Партнерске институције
15. РАЗВИЈАЊЕ ПРОФЕСИОНАЛНИХ ВЕШТИНА ИНТЕРНИХ РЕВИЗОРА ²⁷	15.1	Организација састанака ради размене искустава интерних ревизора из институција корисника ИПА, Канцеларије за ревизију система управљања средствима ЕУ и ЦЈХ	Једном годишње	Белешке са састанака	Министарство финансија/ ЦЈХ	Институције корисника ИПА, Канцеларија за ревизију система управљања средствима ЕУ
	15.2	Дефинисање кроз прописе сталног професионалног усавршавања интерних ревизора	4. квартал 2017. године	Донет пропис о сталном професионалном усавршавању интерних ревизора ПВ: не ЦВ: да	Министарство финансија/ ЦЈХ	
	15.3	Усклађивање материјала за обуку потребних за имплементацију ажурираног Приручника за интерну ревизију	30 дана по ажурирању Приручника за интерну ревизију	Ажуриран материјал за обуку	Министарство финансија/ ЦЈХ	

²⁷ Предвиђено Програмом реформе управљања јавним финансијама 2016 - 2020, мере 11.2., 13.2. и 13.3.

16.	РАЗВОЈ МОДЕЛА ЗА ОЦЕНИВАЊЕ КВАЛИТЕТА РАДА ИНТЕРНИХ РЕВИЗОРА ²⁸	16.1	Уређење прописом екстерне оцене квалитета рада интерне ревизије код КЈС	3. квартал 2018. године	Донет пропис о екстерној контроли квалитета интерне ревизије ПВ: не ЦВ: да	Министарство финансија/ ЦЈХ	TWINNING партнер
		16.2	Развој модела за интерну процену квалитета интерне ревизије који ће користити јединице за интерну ревизију, а који ће припремити ЦЈХ, и развој смерница за осигуравање квалитета интерне ревизије за руководиоце јединица за интерну ревизију	4. квартал 2018. године	Развијен модел за интерну процену квалитета интерне ревизије и смернице за осигуравање квалитета интерне ревизије за руководиоце јединица за интерну ревизију ПВ: 0 ЦВ: 1	Министарство финансија/ ЦЈХ	TWINNING партнер
17.	УСПОСТАВЉАЊЕ МИНИМАЛНИХ КРИТЕРИЈУМА ЗА ОРГАНИЗОВАЊЕ ЗАЈЕДНИЧКЕ ИНТЕРНЕ РЕВИЗИЈЕ ДВА ИЛИ ВИШЕ КЈС (СА ОДРЕБЕНЕ ТЕРИТОРИЈЕ, ИСТОВРСНИХ ИЛИ СЛИЧНИХ ПОСЛОВА, МАЊЕ ВЕЛИЧИНЕ) ²⁹	17.1	Израда смерница за успостављање функција интерне ревизије у оквиру малих КЈС, у вези са успостављањем заједничке јединице за интерну ревизију	4. квартал 2018. године	Развијене смернице за успостављање функција интерне ревизије код малих КЈС за успостављање заједничке јединице за интерну ревизију ПВ: 0 ЦВ: 1	Министарство финансија/ ЦЈХ	КЈС, TWINNING партнер

²⁸ Предвиђено Програмом реформе управљања јавним финансијама 2016 – 2020, мера 11.2.

²⁹ Предвиђено Програмом реформе управљања јавним финансијама 2016 – 2020, мера 13.5.

ПРАЋЕЊЕ ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ СТРАТЕГИЈЕ

Циљеви	Бр.	Мера / Активност	Рок	Показатељ	Носилац активности	Партнерске институције
18. ПРАЋЕЊЕ И ИЗВЕШТАВАЊЕ ³⁰	18.1	Формирање радне групе за интерну финансијску контролу у јавном сектору од представника КЈС и ЦЈХ	30 дана по доношењу Стратегије	Формирана радна група за интерну финансијску контролу у јавном сектору ПВ: 0 ЦВ: 1	КЈС и ЦЈХ	
	18.2	Праћење имплементације Стратегије и остваривања циљева, мера и активности садржаних у Акционом плану, путем састанака Радне групе за интерну финансијску контролу у јавном сектору	Састанци најмање два пута годишње	Извештај са састанка ПВ: 0 ЦВ: 4	Радна група за интерну финансијску контролу и ЦЈХ	
	18.3	Годишње извештавање Владе о спроведеним активностима, оствареним резултатима и могућим тешкоћама у реализацији циљева и мера	Једном годишње у оквиру Консолидованог годишњег извештаја о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору	Консолидовани годишњи извештај о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору ПВ: 0 ЦВ: 2	ЦЈХ	

³⁰ Предвиђено Програмом реформе управљања јавним финансијама 2016 - 2020, мера 11.1.

■ СКРАЋЕНИЦЕ

- **ИФКЈ** – Интерна финансијска контрола у јавном сектору
- **PIFC** – Public Internal Financial Control
- **ЦЈХ** – Централна јединица за хармонизацију
- **AFCOS** – Anti-fraud Coordination Services
- **ФУК** – Финансијско управљање и контрола
- **ИР** – Интерна ревизија
- **COSO** – Комитет спонзорских организација Националне комисије за финансијско извештавање о криминалним радњама (проневерама)
- **OLAF** – European Anti-Fraud Office
- **INTOSAI** – Смернице за интерну контролу у јавном сектору Међународне организације врховних ревизорских институција
- **SIGMA** – Support for Improvement in Governance and Management (joint initiative of the OECD and the European Union)
- **PEMPAL** – Public Expenditure Management Peer Assisted Learning
- **KJC** – Корисници јавних средстава
- **SDC** – Swiss Agency for Development and Cooperation
- **UNDP** – United Nations Development Programme
- **TWINNING** – European Union instrument for institutional cooperation between Public Administrations of EU Member States and of beneficiary country
- **ИТ** – Информационе технологије

