

***ИЗВЕШТАЈ***  
***О РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА***  
***Ефикасност успостављања***  
***интерне финансијске контроле***  
***у јединицама локалне самоуправе***

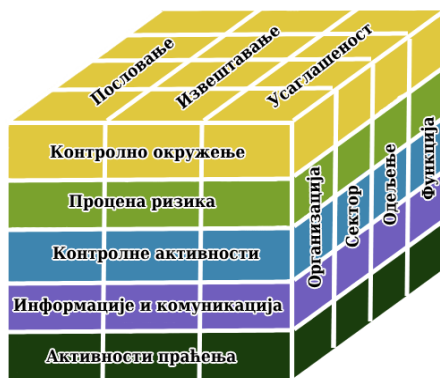


Број: 400-387/2023-04/29  
Београд, 21. децембар 2023. године



**Надлежни органи нису у потпуности обезбедили ефикасно успостављање интерне финансијске контроле у јединицама локалне самоуправе, због чега постоји ризик да управљање и контрола јавних средстава нису у складу са принципима доброг финансијског управљања**

У ревизијама финансијских извештаја и правилности пословања јединица локалне самоуправе, које је Државна ревизорска институција спровела у претходним годинама, утврђени су проблеми и недостаци приликом успостављања интерне финансијске контроле.



ДРИ је у ревизији сврсисходности пословања утврдила да Град Ваљево није предузео у потпуности адекватне мере за успостављање ефикасног система финансијског управљања и контроле (није ажурирао Стратегију ризика из 2016. године, није израдио Регистар ризика, није усвојио Акциони план и није сачинио Мапе пословних процеса). Руководство Града Ваљева није обезбедило потпуну примену препорука интерне ревизије. Број неспроведених препорука интерне ревизије за 2021. годину је четири, односно 31% од укупног броја препорука. Број неспроведених препорука интерне ревизије за 2022. годину је девет, односно 53% од укупног броја препорука.

Централна јединица за хармонизацију у 2021. и 2022. години није спроводила сагледавање квалитета рада периодичним прегледима интерне ревизије у јединицама локалне самоуправе. У Консолидованим годишњим извештајима о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору, не указује се на недостатке система код свих ЈЛС и самим тим изостају препоруке за његов даљи развој и унапређење. На основу анализе података, које смо прикупили путем упитника од 145 ЈЛС, утврдили смо, између осталог, да 47% (68) ЈЛС није успоставило интерну ревизију. Као разлоге неупостављања, одговорна лица ЈЛС навела су, између осталог: недовољно искуства и обучености постојећег кадра, односно мали број едукација и семинара, те недовољно разумевање функције и улоге интерне ревизије.

Централна јединица за хармонизацију би требало да обезбеди свеобухватнију комуникацију и стручну помоћ свим ЈЛС, у циљу унапређења и развоја система интерне финансијске контроле на локалном нивоу.

### Препоруке

Државна ревизорска институција је дала следеће препоруке:

**Министарству финансија – Централној јединици за хармонизацију да:**

- у поступку планирања за наредне циклусе сагледавања квалитета система ФУК и ИР периодичним прегледима, обухвати и јединице локалне самоуправе у већем броју;
- обезбеди свеобухватнију комуникацију и стручну помоћ свим ЈЛС у циљу унапређења и развоја система интерне финансијске контроле на локалном нивоу.

**Град Ваљево да:**

- донесе Стратегију ризика, изради Регистар ризика, усвоји Акциони план и сачини Мапе свих пословних процеса и предузме адекватне мере и активности како би у потпуности успоставио ефикасан систем финансијског управљања и контроле;
- разматра резултате рада интерне ревизије са руководиоцем Службе интерне ревизије и обезбеди потпуну примену препорука интерне ревизије.

**Град Нишу да** предузме адекватне мере и активности како би у потпуности успоставио ефикасан систем финансијског управљања и контроле.



## Садржај

Скраћенице и термини	1
I Резиме откривених несврсисходности и препорука	2
II Увод	5
1. Проблем	5
2. Циљ ревизије	7
3. Ревизијска питања	7
4. Обим и ограничења ревизије	8
5. Методологија у поступку рада	10
III Опис предмета ревизије	11
1. Законодавни и институционални оквир	11
2. Општи подаци о организационим претпоставкама за успостављање интерне финансијске контроле у јединицама локалне самоуправе	14
IV Закључци	20
<b>ЗАКЉУЧАК 1: Град Ваљево није у потпуности предузео адекватне мере за успостављање ефикасног система финансијског управљања и контроле</b>	<b>21</b>
Налаз 1.1. Иако одређени сегменти интерних контрола функционишу кроз усвојене интерне акте, у граду Ваљево систем финансијског управљања и контроле није у потпуности успостављен. Град Ниш има израђена документа финансијског управљања и контроле, и неопходна је даља имплементација.	21
<b>ЗАКЉУЧАК 2: Руководство Града Ваљева није предузело адекватне мере за успостављање интерне ревизије која доприноси остваривању циљева организације</b>	<b>50</b>
Налаз 2.1. Руководство Града Ваљева није обезбедило потпуну примену препорука интерне ревизије	50
<b>ЗАКЉУЧАК 3: Централна јединица за хармонизацију није у потпуности сагледавала систем интерне финансијске контроле у свим јединицама локалне самоуправе</b>	<b>74</b>
Налаз 3.1. Централна јединица за хармонизацију у 2021. и 2022. години није спроводила сагледавање квалитета рада периодичним прегледима интерне ревизије у јединицама локалне самоуправе, док је сагледавање квалитета финансијског управљања и контроле прегледом документације у ЈЛС обављала у 2021. години у три општине	74
Налаз 3.2. Централна јединица за хармонизацију кроз Консолидоване годишње извештај о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору не указује на недостатке система код свих ЈЛС и самим тим изостају препоруке за његов даљи развој и унапређење	81
V Захтев за доставу одазивног извештаја	89



## Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Пун назив	Скраћеница
Интерна финансијска контрола у јавном сектору	ИФКЈ
Интерна финансијска контрола	ИФК
Финансијско управљање и контрола	ФУК
Интерна ревизија	ИР
Република Србија	РС
Јединице локалне самоуправе	ЈЛС
Градске општине	ГО
Корисници јавних средстава	КЈС
Закон о буџетском систему	ЗОБС
Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору	Правилник за ФУК
Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору	Правилник о ИР
Приручник Министарства финансија за финансијско управљање и контролу, који се односи на успостављање система управљања и интерне контроле у јавном сектору Републике Србије	Приручник за ФУК
Годишњи извештај о систему финансијског управљања и контроле	Годишњи извештај
Стратегија управљања ризицима	Стратегија
Консолидовани годишњи извештај о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији	КГИ
Јавно комунално предузеће	ЈКП
Национална академија за јавну управу	НАЈУ
Државна ревизорска институција	ДРИ



## I Резиме откривених несврсисходности и препорука

Државна ревизорска институција је спровела ревизију сврсисходности пословања на тему Ефикасност успостављања интерне финансијске контроле у јединицама локалне самоуправе, код следећих субјеката ревизије: Министарство финансија – Централна јединица за хармонизацију, Град Ваљево и Град Ниш.

У Програму реформе управљања јавним финансијама за период 2021–2025. године, наводи се да увођење ИФКЈ само по себи представља велику реформу начина управљања и организационе културе и прелазак са некадашњег бирократског на модерно управљање усмерено ка остварењу циљева. Управо због тога ова реформа траје већ нешто дуже од десет година и, иако су сви неопходни инструменти успостављени, њена имплементација би требало да буде бржа и ефикаснија.<sup>1</sup>

У последњим Извештајима Европске комисије о Републици Србији за 2021. и 2022. годину, констатује се да у наредним годинама, Република Србија треба нарочито да: осигура пуну усклађеност правног основа ИФКЈ са хоризонталним правним оквиром; започне са спровођењем струковних прегледа система интерне ревизије у оквиру корисника јавних средстава; успостави ефикасну функцију за интерну ревизију у свим централним буџетским институцијама.<sup>2</sup> Наведено је и да је Државна ревизорска институција наставила да повећава утицај свог ревизорског рада унапређењем праћења спровођења својих препорука, сарадњом са заинтересованим странама, свеукупном транспарентношћу у свом раду и побољшањем комуникације са медијима.

Државна ревизорска институција је кроз ревизије финансијских извештаја, правилности пословања и сврсисходности пословања јединица локалне самоуправе уочила проблеме у области ИФКЈ. Укупно је у ревизијама спроведеним у временском периоду од 2019. до 2021. године утврђено 1.408 неправилности, од чега се 97% односи на ФУК, а 3% је у вези са ИР.

Већина неправилности које се тичу ФУК-а у вези је са контролним активностима – 52%, затим следе информисање и комуникација – 28%, контролно окружење – 11%, управљање ризицима – 4%, као и праћење и процене система – 1%, те рачуноводствени систем – 1% и остало.

Узрок свих наведених неправилности је непостојање или недовољно ефикасно функционисање интерних финансијских контрола. Недовољно ефикасан систем интерне финансијске контроле је један од главних проблема у пословању јединица локалне самоуправе.

Након спроведене ревизије утврдили смо следеће:

**Надлежни органи нису у потпуности обезбедили ефикасно успостављање интерне финансијске контроле у јединицама локалне самоуправе, због чега постоји ризик да управљање и контрола јавних средстава нису у складу са принципима доброг финансијског управљања.**

<sup>1</sup> Стр. 58 Програма.

<sup>2</sup> Годишњи извештаји Европске комисије о Србији за 2021. годину од 19. 10. 2021. године и за 2022. годину од 12. 10. 2022. године.



Наведено заснивамо на следећим закључцима и налазима:

**ЗАКЉУЧАК 1.** Град Ваљево није у потпуности предузео адекватне мере за успостављање ефикасног система финансијског управљања и контроле.

Налаз 1.1. Иако одређени сегменти интерних контрола функционишу кроз усвојене интерне акте, у граду Ваљево систем финансијског управљања и контроле није у потпуности успостављен. Град Ниш има израђена документа финансијског управљања и контроле, и неопходна је даља имплементација.

**ЗАКЉУЧАК 2.** Руководство Града Ваљева није предузело адекватне мере за успостављање интерне ревизије која доприноси остваривању циљева организације.

Налаз 2.1. Руководство Града Ваљева није обезбедило потпуну примену препорука интерне ревизије.

**ЗАКЉУЧАК 3.** Централна јединица за хармонизацију није у потпуности сагледавала систем интерне финансијске контроле у свим јединицама локалне самоуправе.

Налаз 3.1. Централна јединица за хармонизацију у 2021. и 2022. години није спроводила сагледавање квалитета рада периодичним прегледима интерне ревизије у јединицама локалне самоуправе, док је сагледавање квалитета финансијског управљања и контроле прегледом документације у ЈЛС обављала само у 2021. години у три општине.

Налаз 3.2. Централна јединица за хармонизацију кроз Консолидоване годишње извештај о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору не указује на недостатке система код свих ЈЛС и самим тим изостају препоруке за његов даљи развој и унапређење.

У циљу ефикасног успостављања интерне финансијске контроле у јединицама локалне самоуправе, Државна ревизорска институција даје следеће препоруке субјектима ревизије:

Одговорним лицима **Министарства финансија – Централне јединице за хармонизацију** да:

1. у поступку планирања за наредне циклусе сагледавања квалитета система финансијског управљања и контроле и интерне ревизије, периодичним прегледима обухвате јединице локалне самоуправе у већем броју (Приоритет 2<sup>[2]</sup> – Налаз 3.1).
2. обезбеде свеобухватнију комуникацију и стручну помоћ свим ЈЛС, у циљу унапређења и развоја система интерне финансијске контроле на локалном нивоу (Приоритет 2 – Налаз 3.2).

<sup>[2]</sup> ПРИОРИТЕТ 2 – Несврхисходности које је могуће отклонити у року до годину дана



Одговорним лицима **Града Ваљева** да:

1. донесу Стратегију управљања ризицима, израде Регистар ризика, усвоје Акциони план и сачине Мапе свих пословних процеса и предузму адекватне мере и активности како би у потпуности успоставили ефикасан систем финансијског управљања и контроле (Приоритет 2 – Налаз 1.1).
2. градоначелник Града Ваљева разматра резултате рада интерне ревизије са руководиоцем Службе интерне ревизије и обезбеди потпуну примену препорука интерне ревизије (Приоритет 2 – Налаз 2.1).

Одговорним лицима **Града Ниша** да:

1. предузму адекватне мере и активности како би у потпуности успоставили ефикасан систем финансијског управљања и контроле (Приоритет 2 – Налаз 1.1).

**Генерални државни ревизор**

---

**Др Душко Пејовић**

**Државна ревизорска институција**

**Макензијева 41**

**11000 Београд, Србија**

**21. децембар 2023. године**





## II Увод

Државна ревизорска институција спровела је ревизију сврсисходности пословања на тему „Ефикасност успостављања интерне финансијске контроле у јединицама локалне самоуправе у периоду април–новембар 2023. године“. Ревизија сврсисходности пословања је спроведена у складу са Законом о Државној ревизорској институцији<sup>3</sup>, Пословником Државне ревизорске институције<sup>4</sup> и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2023. годину.

Ревизија је обављена на начин и према поступцима утврђеним оквиром ревизорских стандарда Међународне организације врховних ревизорских институција (ИНТОСАИ), Кодексом професионалне етике државних ревизора и принципима Међународних стандарда врховних ревизорских институција (ИССАИ).

### 1. Проблем

Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. године до 2030. године<sup>5</sup> за десетогодишњи период препознаје, као један од посебних циљева (7), да Република Србија управља својим јавним финансијама на начин који обезбеђује фискалну и макроекономску стабилност, делотворно финансирање приоритета националних политика, транспарентност јавних финансија и ефикасну контролу над јавним трошењем, односно остваривање одрживог буџета са стабилним јавним дугом у односу на бруто друштвени производ уз помоћ бољег финансијског управљања и контроле, процеса ревизије и повезивања буџетског планирања са политикама Владе.<sup>6</sup>

Како би се остварио Посебан циљ 7. Стратегије, Програмом реформе управљања јавним финансијама за период 2021–2025. године<sup>7</sup>, који представља документ јавне политике којим се настављају започете реформе подсистема управљања јавним финансијама у претходном петогодишњем периоду, дефинисани су посебни циљеви, међу којима је и Посебан циљ IV – унапређење примене система интерне финансијске контроле у јавном сектору<sup>8</sup>. Спровођење мера и активности које су предвиђене овим циљем директно зависе од напретка који је учињен у специфичним областима, које су обухваћене стратегијом и појединим деловима програма. Напредак у многоме зависи и 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.<sup>9</sup>

Интерна контрола у јавном сектору је, по међународним стандардима, у јавни сектор Републике Србије уведена кроз Закон о буџетском систему 2009. године. У Програму реформе управљања јавним финансијама за период 2021–2025. године се наводи да увођење ИФКЈ само по себи представља велику реформу начина управљања и организационе културе и прелазак са некадашњег бирократског управљања на модерно управљање усмерено ка остварењу циљева. Управо због тога ова реформа траје већ

<sup>3</sup> „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18-др.закон.

<sup>4</sup> „Службени гласник РС“, бр. 9/09.

<sup>5</sup> „Службени гласник РС“, бр. 42/2021 и 9/2022.

<sup>6</sup> Одељак VII. Стратегије – Управљање јавним финансијама.

<sup>7</sup> „Службени гласник РС“, број 70/2021.

<sup>8</sup> Стр. 58-83 Програма.

<sup>9</sup> Страна 59 Програма.





нешто дуже од десет година и иако су сви неопходни инструменти успостављени, њена имплементација би требало да буде бржа и ефикаснија.<sup>10</sup>

Развој ИФКЈ се у поступку европских интеграција увек стратешки планирао и пратио кроз више поглавља од којих је најзначајније поглавље 32 – Финансијски надзор.<sup>11</sup> У последњим Извештајима Европске комисије о Републици Србији за 2021. и 2022. годину, констатује се да је РС умерено припремљена за поглавље 32 и да је у 2021. години остварен добар напредак, а у 2022. години одређени напредак. Ипак, констатовано је да и даље постоје слабости у управљању учинком и линијама одговорности између независних тела и њихових матичних институција, те РС треба да се са њима позабави у оквиру текућег рада на реформи јавне управе који предвиђа покривање три кључна елемента: делегирање одговорности, јасне линије одговорности између институција и мерење учинка на институционалном нивоу. Стога, потребно је уложити додатне напоре да се управљачка одговорност угради у административну културу и да се ојача функционисање унутрашње контроле и интерне ревизије. У наредним годинама, РС треба нарочито да: осигура пуну усклађеност правног основа ИФКЈ са хоризонталним правним оквиром; започне са спровођењем струковних прегледа система интерне ревизије у оквиру корисника јавних средстава; прошири спровођење рецензије квалитета функције за интерну ревизију у оквиру корисника јавних средстава и обезбеди одрживост усвајањем уредбе која ће олакшати и стандардизовати процес; успостави ефикасну функцију за интерну ревизију у свим централним буџетским институцијама.<sup>12</sup>

У наведеним Извештајима Европске комисије за 2021. и 2022. годину, наведено је и да је Државна ревизорска институција наставила да повећава утицај свог ревизорског рада унапређењем праћења спровођења својих препорука, сарадњом са заинтересованим странама, свеукупном транспарентношћу у свом раду и побољшањем комуникације са медијима.

Државна ревизорска институција је кроз ревизије финансијских извештаја, правилности пословања и сврсисходности пословања јединица локалне самоуправе уочила проблеме у области ИФКЈ. Укупно је у ревизијама спроведеним у временском периоду од 2019. до 2021. године утврђено 1.408 неправилности, од чега се 97% односи на ФУК, а 3% је у вези са ИР.

Већина неправилности које се тичу ФУК-а у вези је са контролним активностима – 52%, затим следе информисање и комуникација – 28%, контролно окружење – 11%, управљање ризицима – 4%, као и праћење и процене система – 1%, те рачуноводствени систем – 1% и остало.

Према природи наведених свих неправилности у вези са ИФКЈ, преко 20% односи се на то да субјекти ревизије нису у потпуности успоставили систем финансијског управљања и контроле, затим на: непоуздану рачуноводствену евиденцију (12,19%); непостојање/непотпуност интерних аката (9,71%); погрешну економску класификација (7,51%); невршење контроле документације (4,25%); неусаглашеност интерних/подзаконских аката са актима више правне снаге (4,04%); погрешно рачуноводствено обухватање (3,83%), невршење/неправилно вршење обрачуна (3,76%), неуспостављање помоћних књига и евиденција (3,47%); неуспостављање интерне

<sup>10</sup> Стр. 58 Програма.

<sup>11</sup> Стр. 59 Програма.

<sup>12</sup> Годишњи извештаји Европске комисије о Србији за 2021. годину од 19. 10. 2021. године и за 2022. годину од 12. 10. 2022. године.



ревизије у складу са прописима (3%); настанак пословних промена уз непоштовање интерних аката (2,76%); непредузимање мера за наплату потраживања (2,13%); невалидна/неверодостојна рачуноводствена документација (1,98%); неправилно раздвајање дужности, надлежности и одговорности (1,98%); неусаглашеност евиденција и стања главне књиге са дневником, као и помоћних књига и евиденција са главном књигом (1,84%); међусобну неусклађеност интерних аката (1,47%); неизвршавање усаглашавања обавеза (1,28%).

Остале неправилности се односе на следеће: приходи нису уплаћени на прописане уплатне рачуне јавних прихода или су уплаћени на погрешне; доношење акта без прибављене сагласности надлежног органа; нису обелодањени и презентовани подаци; извршена повреда/нарушавања начела јавних набавки; није извршен повраћај неутрошених средстава у буџет до краја фискалне године; није извршено усаглашавања потраживања; није извршен попис; није вршено усклађивање стања по попису и књиговодственог стања; није донет интерни акт о попису; непоштовање уговорних обавеза; неправилно закључени уговори; више исплаћена плата/зарада, накнада зараде и остали лични трошкови; непоштовање буџетског календара; неподношење пореских пријава; погрешна организациона/ програмска/функционална класификација итд.

Узрок свих наведених проблема је непостојање или недовољно ефикасно функционисање интерних финансијских контрола. Недовољно ефикасан систем интерне финансијске контроле је један од главних проблема у пословању јединица локалне самоуправе.

## 2. Циљ ревизије

Циљ ове ревизије је да утврдимо да ли је интерна финансијска контрола ефикасно успостављена у јединицама локалне самоуправе и да ли се њоме остварује управљање и контрола јавних средстава, у складу са прописима, буџетом и принципима доброг финансијског управљања, односно ефикасности, ефективности, економичности и отворености, као и да ли ЦЈХ ефикасно врши послове хармонизације финансијског управљања и контроле и интерне ревизије.

Спровођење ревизије сврсисходности пословања на ову тему односи се на стратешке циљеве Државне ревизорске институције, и то: Стратешки циљ 1 – Одговорити на тренутне и хитне изазове у раду корисника јавних средстава, Потциљ 1.4: Економски послови и Стратешки циљ 2 – Утврдити проблеме и предложити решења за међусекторске проблеме на свим нивоима, ради унапређивања одговорности и транспарентности, Потциљ 2.3: Успоставити и одржавати добро контролно окружење код свих корисника јавних средстава.

Ова ревизија треба да допринесе ефикасној ИФК у ЈЛС и ефикасном вршењу послова хармонизације финансијског управљања и контроле и интерне ревизије од стране ЦЈХ.

## 3. Ревизијска питања

Приликом формулисања ревизијских питања, имали смо у виду да је циљ ревизије да се одговори на питање: да ли је интерна финансијска контрола ефикасно успостављена у јединицама локалне самоуправе и да ли се њоме остварује управљање и контрола јавних средстава, у складу са прописима, буџетом, и принципима доброг финансијског управљања, односно ефикасности, ефективности, економичности и



отворености, као и да ли ЦЈХ ефикасно врши послове хармонизације финансијског управљања и контроле и интерне ревизије. У фокусу ревизије је принцип ефикасности, који се односи на добијање највише из расположивих ресурса. Принцип ефикасности бави се односом између ангажованих ресурса и добијених резултата у смислу квантитета, квалитета и времена. Како је за ревизију ефикасности потребно одређено поређење, ова ревизија ће бити усмерена на поређење успостављања ИФК у ЈЛС.

У складу са тим, формулисали смо следећа питања:

1. Да ли су ЈЛС – субјекти ревизије предузеле адекватне мере за успостављање ефикасног система финансијског управљања и контроле?
2. Да ли су ЈЛС – субјекти ревизије предузеле адекватне мере за успостављање функционалне интерне ревизије/интерне ревизије која доприноси остваривању циљева организације?
3. На који начин ЦЈХ обавља послове хармонизације ФУК и ИР из своје надлежности?

#### 4. Обим и ограничења ревизије

Према чл. 2 и 3 Закона о локалној самоуправи<sup>13</sup> локална самоуправа је право грађана да непосредно и преко слободно изабраних представника управљају јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво, као и право и обавеза органа локалне самоуправе да, у складу са законом, планирају, уређују и управљају јавним пословима који су у њиховој надлежности и од интереса за локално становништво. Имајући у виду да се локална самоуправа остварује у општини, граду и граду Београду, а како су, као корисници јавних средстава, према Закону о буџетском систему, обавезни да успоставе ФУК и ИР, субјекти ревизије су одабрани међу јединицама локалне самоуправе.

У поступку планирања ревизије, спровели смо упитник над 145 ЈЛС и 25 градских општина, без територије АП Косово и Метохија. Упитник се састојао од затворених, полузатворених и отворених питања у вези са успостављањем интерне финансијске контроле. Од ЈЛС и градских општина су тражени подаци о финансијском управљању и контроли, интерној ревизији и сарадњи са Централном јединицом за хармонизацију за 2022. годину.

Све ЈЛС и градске општине су одговориле на упитник. Након спроведене анализе, утврдили смо критеријуме за избор ЈЛС (145) за субјекте ревизије. ЈЛС смо рангирали према десет (10) критеријума:

- 1) Укупан износ планираних расхода и издатака за 2022. годину;
- 2) Да ли сте именовали руководиоца који је задужен за ФУК?
- 3) Да ли је основана радна група којом руководи руководилац задужен за ФУК?
- 4) Да ли је донет акциони план (план активности) за успостављање система за ФУК?
- 5) Да ли сте сачинили мапе пословних процеса?
- 6) Да ли сте започели попис и опис пословних процеса?
- 7) Да ли сте усвојили стратегију управљања ризиком?
- 8) Да ли сте сачинили регистар ризика?
- 9) На који начин сте успоставили интерну ревизију;

<sup>13</sup> („Службени гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон, 47/2018 и 111/2021 – др. закон)



10) Учешће броја неспроведених препорука којима је истекао рок за спровођење у укупном броју датих препорука, по ревизијским извештајима из 2022. године.

ЈЛС са највећим бројем поена је Град Ваљево. На другом месту су градови Ниш и Београд и Општина Тутин.

Град Београд је именовао руководиоца задуженог за ФУК 2014. године, Град Ниш 2015. године, а општина Тутин 2020. године. Према одговорима које су ове три ЈЛС доставиле, градови Београд и Ниш су донели неопходна акта, док Општина Тутин има само стратегију управљања ризиком и као образложење је навела да се налази у почетној фази увођења система ФУК.

Због напред наведеног, даљи поступак избора смо наставили између градова Београд и Ниш. Према бази неправилности Државне ревизорске институције из области интерне финансијске контроле, у периоду 2015–2021. године у Граду Нишу као субјекту ревизије је утврђено 67 неправилности у области ФУК, а у Граду Београду 12 неправилности у области ФУК.

Узимајући у обзир све напред наведено, следеће ЈЛС су одабране буду субјекти ревизије: Град Ваљево и Град Ниш.

С обзиром на значај улоге Министарства финансија – ЦЈХ у области ИФКЈ и послове која она обавља у складу са Законом о буџетском систему и пратећим правилницима, она представља незаобилазни субјект ове ревизије.

На основу горе наведеног одлучили смо да субјекти ревизије буду:

1. Министарство финансија – Централна јединица за хармонизацију, и две највише рангиране ЈЛС
2. Град Ваљево и
3. Град Ниш,

Ревизијом је обухваћен период од 1. јануара 2021. године до 31. децембра 2022. године пошто су Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године, Програм реформе управљања јавним финансијама за период 2021–2025. године, Програм унапређења управљања јавним политикама и регулаторном реформом са Акционим планом за период 2021–2025. године и Програм за реформу система локалне самоуправе за период 2021–2025. године, као планска документа за унапређење ИФКЈ, донета током 2021. године. За одговоре на поједина ревизијска питања обухватићемо и дужи временски период.

Поступци ревизије у циљу доношења закључака и препорука, заснованих на налазима, који су утврђени на основу доказа прикупљених током ревизије, изведени су од априла до октобра 2023. године.

С обзиром на дефинисани циљ, ревизијом су обухваћене активности и улога изабраних ЈЛС и Министарства финансија – ЦЈХ на успостављању и функционисању интерне финансијске контроле у току 2021. и 2022. године.

У ревизији нисмо испитивали:

- да ли финансијски извештаји субјеката ревизије истинито и објективно приказују њихово финансијско стање, резултате пословања и новчане токове, у складу са прихваћеним рачуноводственим начелима и стандардима;



- финансијске трансакције и одлуке у вези са примањима и приходима и расходима и издацима, ради утврђивања да ли су трансакције извршене у складу са законом, другим прописима и за планиране сврхе;
- квалитативни аспект успостављеног система ФУК и ИР у ЈЛС (квалитет донетих аката и њихова примена у пракси).

Податке о наведеним ставкама смо користили из Извештаја о ревизији финансијских извештаја и/или правилности и/или сврсисходности пословања.

Ограничење за спровођење ове ревизије је непоузданост података у годишњим извештајима о систему ФУК и ИР у којима субјекти ревизије оцењују успостављање система ФУК и ИР по принципу самооцењивања, а које се заснива на личној процени и субјективности лица које врши оцену/процену система ФУК и ИР. Због наведеног, постоји ризик да унети подаци у годишњим извештајима о систему ФУК и ИР нису реални и објективни и не приказују праву слику система интерних контрола код субјеката ревизије.

## 5. Методологија у поступку рада

Да бисмо одговорили на ревизијска питања, анализирали смо законска и подзаконска акта који се односе на интерну финансијску контролу. Прикупили смо и анализирали податке од субјеката ревизије (ЦЈХ, градови Ваљево и Ниш). У фази планирања ревизије, упутили смо упитник и прикупили податке о 170 ЈЛС и градских општина, без територије АП Косово и Метохија. Одржали смо састанке са субјектима ревизије.

Да бисмо одговорили на прво ревизијско питање „Да ли су ЈЛС – субјекти ревизије предузеле адекватне мере за успостављање ефикасног система финансијског управљања и контроле?“, прикупили смо податке и информације о успостављању система ФУК у изабраним ЈЛС кроз документацију о организационом успостављању и даљем спровођењу и ажурирању/развоју система ФУК: именовање руководиоца задуженог за ФУК, формирање Радне групе за успостављање ФУК-а, акциони план за успостављање ФУК-а, стратегија управљања ризицима, регистар ризика, мапе пословних процеса, праћење остварења плана, Годишњи извештај о успостављању система ФУК за 2021. и 2022. годину, Консолидовани годишњи извештај за 2021. и 2022. годину о стању ИФКЈ, Интерна акта ЈЛС – субјеката ревизије.

Да бисмо одговорили на друго ревизијско питање, „Да ли су ЈЛС – субјекти ревизије предузеле адекватне мере за успостављање функционалне интерне ревизије/интерне ревизије која доприноси остваривању циљева организације?“, прикупили смо податке и информације о успостављању ИР у изабраним ЈЛС кроз следећу документацију: Повеља ИР, Правилник о систематизацији радних места – број систематизованих и попуњених радних места за ИР, Етички кодекс ИР, Стратешки и Годишњи план интерне ревизије, Број извештаја о спроведеним ревизијама за посматрани период, број датих препорука, број спроведених препорука, број неспроведених препорука за чију реализацију је истекао рок, Годишњи извештај о обављеним ревизијама и активностима интерне ревизије за 2021. и 2022. годину, Консолидовани годишњи извештај за 2021. и 2022. годину о стању ИФКЈ.

У поступку ревизије смо користили Упитник упућен свим ЈЛС и обавили смо интервјуе са ЈЛС – субјектима ревизије.

Да бисмо одговорили на треће ревизијско питање, „На који начин ЦЈХ обавља послове хармонизације ФУК и ИР из своје надлежности?“, прикупили смо следеће



податке, документацију и информације од ЦЈХ: Годишње извештаје о систему финансијског управљања и контроле за све јединице локалне самоуправе; Годишње извештаје о обављеним ревизијама и активностима интерне ревизије; Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству финансија; Информатор о раду Министарства финансија; Извештаје о сагледавању квалитета система финансијског управљања и контроле и интерне ревизије код јединица локалне самоуправе; Документацију у вези са спровођењем обука; Евиденцију о стручном усавршавању интерне ревизије; Регистар овлашћених интерних ревизора; Методологију и стандарде у области успостављања, развоја и сагледавања квалитета финансијског управљања и контроле; Консолидоване годишње извештаје за 2021 и 2022 годину о стању ИФКЈ.

Такође, у поступку ревизије смо користили Упитник упућен свим ЈЛС и обављали смо интервјуе са свим субјектима ревизије.

### III Опис предмета ревизије

Интерна финансијска контрола у јавном сектору 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.<sup>14</sup>

Корисници јавних средстава успостављају интерну финансијску контролу, која обухвата:

- 1) финансијско управљање и контролу код корисника јавних средстава;
- 2) интерну ревизију код корисника јавних средстава;
- 3) хармонизацију и координацију финансијског управљања и контроле и интерне ревизије коју обавља Министарство финансија – ЦЈХ.<sup>15</sup>

#### 1. Законодавни и институционални оквир

*Финансијско управљање и контрола.* Корисници јавних средстава успостављају финансијско управљање и контролу, која се спроводи политикама, процедурама и активностима са задатком да се обезбеди разумно уверавање да ће своје циљеве остварити кроз:

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

Финансијско управљање и контрола обухвата следеће елементе:

- контролно окружење;
- управљање ризицима;

<sup>14</sup> Члан 2 тачка 51Б) Закона о буџетском систему („Сл. гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 138/2022 и 118/2021 - др. закон)

<sup>15</sup> Члан 80 Закона о буџетском систему





- контролне активности;
- информисање и комуникације;
- праћење и процену система.

Финансијско управљање и контрола организује се као систем процедура и одговорности свих лица у организацији. За успостављање, одржавање и редовно ажурирање система финансијског управљања и контроле, одговоран је руководилац корисника јавних средстава, који до 31. марта текуће године за претходну годину, на обрасцима које припрема Централна јединица за хармонизацију, извештава министра финансија о адекватности и функционисању система финансијског управљања и контроле.<sup>16</sup> Такође, руководилац корисника јавних средстава потписује изјаву о интерним контролама којом потврђује ниво усклађености система финансијског управљања и контроле у односу на међународне стандарде интерне контроле. Изјава о интерним контролама је саставни део годишњег извештаја о систему финансијског управљања и контроле.<sup>17</sup>

Правилником за ФУК<sup>18</sup> ближе су прописани заједнички критеријуми и стандарди за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору.

*Интерна ревизија.* Корисници јавних средстава успостављају интерну ревизију. За успостављање и обезбеђење услова за адекватно функционисање интерне ревизије одговоран је руководилац корисника јавних средстава, који до 31. марта текуће године за претходну годину извештава министра о функционисању система интерне ревизије. Интерна ревизија је организационо независна од делатности коју ревидира, није део ни једног пословног процеса, односно организационог дела организације, а у свом раду је непосредно одговорна руководиоцу корисника јавних средстава. Функционална независност интерне ревизије се обезбеђује самосталним одлучивањем о: подручју ревизије на основу процене ризика, начину обављања ревизије и извештавању о обављеној ревизији. Интерна ревизија на основу објективног прегледа доказа обезбеђује уверавање о адекватности и функционисању постојећих процеса управљања ризиком, контроле и управљања организацијом да ли ови процеси функционишу на предвиђен начин и омогућују остварење циљева организације. Интерна ревизија пружа саветодавне услуге које се састоје од савета, смерница, обуке, помоћи или других услуга у циљу повећања вредности и побољшања процеса управљања датом организацијом, управљања ризицима и контроле. Интерну ревизију обављају интерни ревизори. Интерни ревизори у вршењу функције примењују међународне стандарде интерне ревизије, етички кодекс интерне ревизије и принципе објективности, компетентности и интегритета. Интерни ревизори су обавезни да чувају тајност службених и пословних података.<sup>19</sup>

Правилником о ИР<sup>20</sup> прописани су заједнички критеријуми за организовање и стандарди и методолошка упутства за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору и ближе уређени послови интерне ревизије код корисника јавних средстава.

<sup>16</sup> Члан 81 ст. 1–5 ЗОБС-а

<sup>17</sup> Члан 20 Правилника за ФУК

<sup>18</sup> „Службени гласник РС“, број 89/2019

<sup>19</sup> Члан 81 ст. 1-10 ЗОБС-а

<sup>20</sup> „Службени гласник РС“, бр. 99/2011 и 106/2013





*Хармонизација.* Хармонизацију финансијског управљања и контроле и интерне ревизије врши Министарство – Централна јединица за хармонизацију. Централна јединица за хармонизацију обавља 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) вођења регистра овлашћених интерних ревизора у јавном сектору и евиденције повеља интерне ревизије;
- 5) стручног усавршавања, сертификације и надзора 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 из члана 81 став 5 и члана 82 став 10 овог закона о стању финансијског управљања и контроле и интерне ревизије. Министар доставља Влади обједињени годишњи извештај.<sup>21</sup>

Правилником о стручном усавршавању овлашћених интерних ревизора у јавном сектору<sup>22</sup> прописани су подручја и облици стручног усавршавања овлашћених интерних ревизора у јавном сектору и критеријуми за признавање стручног усавршавања.

Правилником о условима и поступку полагања испита за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору<sup>23</sup> прописани су услови и поступак полагања испита за стицање професионалног звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору, вођење евиденције и друга питања у вези са полагањем испита за стицање овог звања.

ЦЈХ израђује методолошка упутства и смернице за успостављање и функционисање система финансијског управљања и контроле и објављује их на интернет презентацији Министарства финансија. Методолошка упутства и смернице за успостављање и функционисање система финансијског управљања и контроле детаљно разрађују елементе система финансијског управљања и контроле, а обухватају и корисне алате за спровођење система финансијског управљања и контроле.<sup>24</sup>

Према Правилнику за ФУК, систем финансијског управљања и контроле обухвата следеће међусобно повезане елементе: 1) контролно окружење; 2) управљање ризицима; 3) контролне активности; 4) информације и комуникацију; 5) праћење и процену система. Елементи система финансијског управљања и контроле усклађени су са међународним стандардима интерне контроле који укључују концепт КОСО оквира „Интерна контрола – Интегрисани оквир“, који је установила Комисија спонзорских организација Националне комисије за фалсификоване извештаје – позната и као

<sup>21</sup> Члан 83 ст. 1–3 ЗОБС-а

<sup>22</sup> „Службени гласник РС“, број 15/2019

<sup>23</sup> „Службени гласник РС“, број 9/2014

<sup>24</sup> Члан 21 Правилника за ФУК



Тредвејска комисија (Committee of Sponsoring Organisations – COSO of the Treadway Commission)<sup>25</sup>.

Према КОСО оквиру, основни принципи интерне контроле леже у добро утврђеним организационим техникама и праксама, које се изводе из начина на који руководство води одређену активност, програм и пројекат и интегрисани су у процес управљања. Примена интерне контроле је динамична, те се стога праксе засноване на ранијим околностима морају мењати како би се прилагодиле измењеној ситуацији. Постоје различите методологије и приступи у вези са интерном контролом, али је најшире заступљен КОСО оквир. Управо се овај оквир користи као основ за концепт финансијског управљања и контроле у Републици Србији.

## 2. Општи подаци о организационим претпоставкама за успостављање интерне финансијске контроле у јединицама локалне самоуправе

Министарство финансија је, сходно члану 21 Правилника за ФУК, уз подршку Европске уније, издало Приручник за финансијско управљање и контролу који се односи на успостављање система управљања и интерне контроле у јавном сектору Републике Србије.

Сврха Приручника за финансијско управљање и контролу јесте да вишим и оперативним руководиоцима, руководиоцима задуженим за систем финансијског управљања и контроле (и/или координаторима за ФУК) или Радној групи помогне у водећој улози коју имају у осмишљавању и спровођењу система финансијског управљања и контроле активности. Приручник пружа смернице за утврђивање конзистентних интерних контрола на нивоу целе организације у јавном сектору и дефинише улоге и одговорности руководства и осталих запослених у вези са добрим управљањем јавним, националним и иностраним фондовима.

Успостављање система ФУК представља скуп комплексних, али међусобно повезаних активности које за циљ имају остваривање циљева организације. Руководилац корисника јавних средстава може да пренесе део надлежности за успостављање система ФУК у организацији на друго лице. Препоручљиво је да лице које се именује/на кога се преноси овлашћење за ове активности буде неко од виших руководиоца из хијерархијске структуре и да поседује добре организационе и комуникационе вештине, довољну флексибилност и агилност да реагује, радно искуство и изражене управљачке способности. Ово лице се у пракси назива руководиоца за систем ФУК. Такође, може се приступити и образовању Радне групе, која би требало, или је бар препоручљиво, да буде формирана од руководиоца више управљачке структуре, а који ће у оквиру својих надлежности бити одговорни за координацију активности које су у вези са системом ФУК. У овом случају се руководиоца за систем ФУК може јавити у улози руководиоца Радне групе. Састав и величина Радне групе ће искључиво зависити од величине и комплексности организације.<sup>26</sup>

Свака организација мора да припреми сопствену стратегију управљања ризицима, која ће утврдити оквир за идентификовање ризика, њихову процену, решавање, извештавање и праћење. Сврха управљања ризицима је да пружи разумно уверавање да ће организација остварити своје циљеве. Стратегија управљања ризицима

<sup>25</sup> Комисију спонзорских организација чине Амерички институт овлашћених јавних рачуновођа, Институт управљачких рачуновођа, Институт интерних ревизора, Међународни финансијски директори, и Америчка асоцијација рачуновођа

<sup>26</sup> Стр. 62–63 Приручника за ФУК



мора бити усвојена на одговарајућем нивоу руковођења, односно од стране надлежног органа.<sup>27</sup>

Други корак препорученог општег приступа успостављању, спровођењу и унапређењу система ФУК је припрема акционог плана успостављања, одржавања и редовног ажурирања ФУК.<sup>28</sup>

Регистар ризика је интерни акт сваке организације, чија је сврха да у једном документу пружи кључне информације о скупини ризика у организацији, кључним ризицима и лицима одговорним за управљање ризицима. Регистри ризика укључују све најзначајније ризике којима треба да се управља.<sup>29</sup>

Мапирање свих процеса процеса унутар једне организације пружа комплетну слику о начину на који та организација остварује пословне циљеве. Сви процеси у оквиру организације треба да буду предмет прегледа како би се потврдило да су ефективни, ефикасни и остварују оно што се од њих очекује у смислу резултата.<sup>30</sup>

Приручник за ФУК, такође, позивајући се на КОСО Оквир за интерне контроле, наводи да се интерна контрола састоји од пет међусобно повезаних компоненти:

1. Контролно окружење
2. Процена ризика
3. Контролне активности
4. Информације и комуникација
5. Праћење

*Консолидовани годишњи извештај о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији* сваке године Влади доставља министар финансија на основу члана 83 Закона о буџетском систему. Централна јединица за хармонизацију, као организациона јединица у оквиру Министарства финансија Републике Србије, саставља предметни извештај обједињавањем појединачних годишњих извештаја о систему финансијског управљања и контроле, односно годишњих извештаја о обављеним ревизијама и активностима интерне ревизије достављених од стране корисника јавних средстава.

Сврха КГИ је да се објаве прикупљене информације о спроведеним активностима и оствареним резултатима корисника јавних средстава у процесу спровођења и развоја система ФУК и функције ИР, а циљ је да укаже на позитивне стране и евентуалне недостатке система, уз навођење препорука за његов даљи развој и унапређење. КГИ, такође, садржи и информације које се односе на праћење препорука изнетих у оквиру годишњих Извештаја Европске комисије о напретку Србије у процесу приступања Европској унији и постигнутих резултата, као и праћење препорука изнетих у КГИ за претходну годину.

Извештавање се одвија путем апликације ЦЈХ за извештавање, која је потпуно функционална и додатно унапређена увођењем опције електронског потписивања докумената. Извештавање електронским путем се све успешније реализује. Органи и службе покрајине и јединица локалне самоуправе у великој мери испуњавају своје

<sup>27</sup> Страна 34 Упутства за попуњавање упитника – Приручник за ФУК

<sup>28</sup> Страна 61 Приручника за ФУК

<sup>29</sup> Страна 97 Приручника за ФУК

<sup>30</sup> Страна 81 Приручника за ФУК



законске обавезе у вези са достављањем извештаја, бар када је у питању процентуална покривеност укупног буџета.

### Централна јединица за хармонизацију

Успостављен децентрализован систем ФУК и ИР код корисника јавних средстава значи да је одговорност на руководиоцу корисника јавних средстава. Са друге стране, ЦЈХ, као централна институција за системе ФУК и ИР, дефинише заједничке критеријуме, прати међународне стандарде и принципе и приближава их јавном сектору Републике Србије, пружа стручну подршку за њихову примену и даљи развој и прати стање ИФКЈ области.<sup>31</sup>

С обзиром на изражене потребе за интерним ревизорима у јавном сектору, а истовремено имајући у виду и капацитет запослених у ЦЈХ и у складу са препоруком ЕК, започете су активности које треба да омогуће пренос основних обука са ЦЈХ на НАЈУ. Пренос основних обука на НАЈУ ће се наставити и у наредном периоду.<sup>32</sup>

ЦЈХ и даље пружа 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 и поред едукације руководиоца корисника јавних средстава о формалним и законским захтевима, који се односе на финансијско управљање и контролу и интерну ревизију, појашњава 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 пословања и општег функционисања и ефикасности институција којима управљају.<sup>33</sup>

КЈС су први пут достављали ЦЈХ консолидоване годишње извештаје за 2019. годину преко нове апликације за електронско извештавање, чиме је уз аутоматизацију процеса остварена бржа обрада података и унапређена тачност извештавања. На унапређењу електронског извештавања ЦЈХ ради заједно са КЈС и у наредном периоду, што треба да допринесе ефикаснијој анализи стања и унапређењу система ИФКЈ.<sup>34</sup>

ЦЈХ представља централну организацију у Републици Србији која је одговорна за припрему и промовисање методологија контроле и интерне ревизије у складу са међународно прихваћеним стандардима и најбољом праксом ЕУ. Ова јединица функционише као „центар стручности“ кад је у питању интерна финансијска контрола у јавном сектору. Она иницира, координира и прати спровођење прописа у области успостављања и развоја интерних контрола, спроводи обуке руководиоца и запослених на пословима ФУК и ИР и врши сертификацију интерних ревизора. Такође, она је задужена и за праћење примене и сагледавање квалитета ФУК и ИР код КЈС. ЦЈХ је организована у оквиру Министарства финансија, а руководиоца ове јединице извештава министра финансија о стању и напретку ИФКЈ. Законом о буџетском систему прописани су послови ЦЈХ, који су детаљније описани у делу III Опис предмета ревизије – Законодавни и институционални оквир.

За обављање послова из делокруга Министарства образују се основне унутрашње јединице, међу којима је Сектор – Централна јединица за хармонизацију, који обавља

<sup>31</sup> Страна 59 Програма

<sup>32</sup> Страна 61 Програма

<sup>33</sup> Стр. 72–73 Програма

<sup>34</sup> Страна 74 Програма



нормативне, студијско-аналитичке, управне, стручно-образовне и надзорне послове у области интерне финансијске контроле у јавном сектору (ИФКЈ).

У Сектору – Централна јединица за хармонизацију, обављају се послови у оквиру уживих унутрашњих јединица:

1. Група за методологију успостављања и развоја система финансијског управљања и контроле;
2. Група за сагледавање квалитета система финансијског управљања и контроле;
3. Група за методологију рада и развој интерне ревизије;
4. Група за праћење квалитета рада интерне ревизије;
5. Група за обуке у области финансијског управљања и контроле и интерне ревизије.

У циљу веће ефикасности и економичности, послови Сектора – Централна јединица за хармонизацију реализују се у оквиру Сектора са седиштем у Београду и у подручној јединици за Аутономну Покрајину Војводину са седиштем у Новом Саду.

У Министарству финансија – Сектору ЦЈХ, систематизовано је 19 извршилаца, на дан 31. 12. 2021. године попуњено је 12 извршилаца (63%), а на дан 30. 6. 2022. године – 11 извршилаца (58%). Недовољна кадровска попуњеност ствара ризик од тога да ЦЈХ неће моћи у потпуности спровести све послове хармонизације и координације система ФУК и ИР.

До краја 2021. године у ЦЈХ је било запослено 14 државних службеника (укључујући и помоћника министра као државног службеника на положају), а две особе су ангажоване на основу уговора о привременим и повременим пословима. Двоје искусних запослених који су обављали и послове ментора је пензионисано, а на крају другог квартала 2022. године систематизованих, а непопуњених радних места је осам.

ЦЈХ је или одговорна за спровођење или главни партнер за све делове који се односе на ИФКЈ и управљачку одговорност, па редовно извештава о напретку у наведеним областима, и то у оквиру: 1. Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2021–2030. године са Акционим планом за период 2021–2025. године, 2. Програма реформе управљања јавним финансијама за период 2021–2025. године са припадајућим Акционим планом, 3. Програма унапређења управљања јавним политикама и регулаторном реформом за период 2021–2025. године са припадајућим Акционим планом, 4. Програма за реформу система локалне самоуправе за период 2021–2025. године са припадајућим Акционим планом. ЦЈХ је, осим рада на наведеним планским документима, обављала и редовне послове као што су: континуирано унапређење регулаторно-методолошког оквира, сертификација интерних ревизора и обучавање запослених из КЈС, праћење промена међународних стандарда и принципа као и добре праксе у области ИФКЈ.<sup>35</sup>

Такође, ЦЈХ редовно прати спровођење препорука из Извештаја о напретку ЕК, као и препорука из прошлогодишњег КГИ. Процент извршења препорука из Извештаја о напретку ЕК за 2021. годину су следећи: од 11 препорука 2 су реализоване (18,18%), за 8 (72,72%) реализација је у току, а реализација једне тек треба да почне (9,09%). Када су у питању препоруке из КГИ о ИФКЈ за 2020. годину, од 13 препорука, 7 препорука су

<sup>35</sup> Страна 54 КГИ за 2021. годину



делимично реализоване (54%). Од препорука које се проводе на вишегодишњем нивоу (9), 6 се континуирано спроводи, а 3 су делимично спроведене. Нема нереализованих препорука. Треба истаћи да, од 9 препорука које се односе на систем ФУК, 5 су вишегодишње препоруке, док се 4 препоруке односе на интерну ревизију.<sup>36</sup>

Целокупна област ИФКЈ је у оквиру Програма реформе управљања јавним финансијама за период 2021–2025. године са Акционим планом за наведени период током 2021. године континуирано јачала, а ЦЈХ је као водећа институција у области интерне контроле и ИР била у потпуности посвећена јачању имплементације ИФКЈ концепата на централном локалном нивоу. Упоредо са јачањем система ФУК и ИР, ЦЈХ током 2021. године била је посвећена унапређењу система извештавања путем веб апликације уз помоћ које КЈС извештавају ЦЈХ о стању ФУК и обављеним ревизијама и активностима ИР како би се олакшао и убрзао процес подношења годишњих извештаја. Ажурирано је корисничко окружење, додата су нова питања и израђено је корисничко упутство у писаном и видео формату. Након успешног електронског извештавања за 2020. годину, извештавање за 2021. годину унапређено је могућношћу електронског потписивања докумената. КЈС су имали континуирану подршку ЦЈХ при коришћењу Апликације.<sup>37</sup>

У јединицама локалне самоуправе, радило се на унапређењу функције ИР, које је у 2021. години завршено у 4 ЈЛС. Такође, унапређење регулаторно-методолошког оквира представља редован посао ЦЈХ.<sup>38</sup> ЦЈХ је уз донаторску подршку израдила додатне методолошке материјале из области ИР.<sup>39</sup> Материјали треба да помогну интерним ревизорима у извођењу ревизија информационих система и система безбедности информација код КЈС, као додатни стручни материјал са објашњењима основних и најзначајнијих појмова у виду смерница за обављање и/или праћење рада ангажованих експерата код ревизија наведених система уз Приручник за ИР, а документа укључују следеће:

- Ревизија апликација/програма,
- Допуна методологије у виду ревизије информационих технологија и система безбедности информација са предлогом циљева ревизије, описом система и типичних контрола, као и студијом случаја,
- Ревизија Акта о безбедности информација – методолошке препоруке за израду, континуирано праћење, унапређење и ревизију Акта о безбедности ИКТ система према захтевима који проистичу из закона и подзаконских аката којима је уређена информациона безбедност,
- Ревизија мрежних уређаја,
- Упитник и ревизорске процедуре за Акт о безбедности информација.

Према наводима субјекта ревизије у 2020. години, у периоду од 12. до 16. октобра, организована је основна обука за ФУК којој су присуствовала 24 полазника, док услед пандемије корона вируса основна обука за ИР није организована. У 2021. години одржане су две онлајн основне обуке за ФУК, у периоду од 10. до 14. маја и у периоду од 18. до 22. октобра. Укупан број полазника ове две обуке је 277, док је у периоду од 28. јуна до 6. јула организована основна обука за ИР којој је присуствовало 60 полазника.

<sup>36</sup> Страна 55 КГИ за 2021. годину

<sup>37</sup> Стр. 55 и 56 КГИ за 2021. годину

<sup>38</sup> Страна 56 КГИ за 2021. годину

<sup>39</sup> Стр. 57 и 58 КГИ за 2021. годину





У 2022. години, у периоду од 10. до 14. октобра организована је основна обука за ФУК којој је присуствовало 96 полазника, док је у периоду од 28. фебруара до 8. марта организована основна обука за ИП којој је присуствовало 46 полазника. ЦЈХ не организује обуку само за интерне ревизоре из ЈЛС већ за све интерне ревизоре, односно, пријаве на обуку не врши појединац, већ институција из које појединац долази.

Током 2022. године ЦЈХ је спровела специјализоване обуке у пет ЈЛС: Чачак, Лозница, Нови Пазар, Прокупље и Врњачка Бања (где су учесници били и руководиоци из других општина – 20 учесника, општине – Врњачка Бања, Куршумлија, Ћуприја, Бајина Башта, Пожега, Власотинце, Лепосавић, Прибој, Горњи Милановац, Брус, Велико Градиште, Косовска Митровица). Обука система финансијског управљања и контроле у јединицама локалне самоуправе одржана је за више руководиоца ових градова, установа и јавних предузећа чији су оснивачи наведени градови. У оквиру обуке су одржана предавања на тему Основа, значаја и користи развоја система финансијског управљања и контроле у јавном сектору – Интерна финансијска контрола у јавном сектору (КОСО оквир): Управљање ризицима; Контролне активности; Информација и комуникација и надзор; Систем управљања ризицима; Стратегија управљања ризицима; Контролне активности и процедуре; Акциони план за увођење и развој система ФУК; Извештавање о систему ФУК; Изјава о управљачкој одговорности. О обукама се не сачињавају посебни извештаји, већ се у консолидованом годишњем извештају налази ретроспектива о обукама, док полазници не полажу тест.





#### IV Закључци

На основу анализе законодавног оквира, података и документације достављене од три субјекта ревизије (Министарство финансија – Централна јединица за хармонизацију, Град Ваљево и Град Ниш) и обављених интервјуа, донели смо следеће закључке:

1. Град Ваљево није у потпуности предузео адекватне мере за успостављање ефикасног система финансијског управљања и контроле
2. Руководство Града Ваљева није предузео адекватне мере за успостављање интерне ревизије која доприноси остваривању циљева организације
3. Централна јединица за хармонизацију није у потпуности сагледавала систем интерне финансијске контроле у свим јединицама локалне самоуправе

У наставку извештаја, наводимо закључке са одговарајућим налазима.



**ЗАКЉУЧАК 1:** Град Ваљево није у потпуности предузео адекватне мере за успостављање ефикасног система финансијског управљања и контроле

Налаз 1.1. Иако одређени сегменти интерних контрола функционишу кроз усвојене интерне акте, у граду Ваљеву систем финансијског управљања и контроле није у потпуности успостављен. Град Ниш има израђена документа финансијског управљања и контроле, и неопходна је даља имплементација.



Корисници јавних средстава успостављају финансијско управљање и контролу, која се спроводи политикама, процедурама и активностима са задатком да се обезбеди разумно уверавање да ће своје циљеве остварити кроз пословање у складу са прописима, унутрашњим актима и уговорима, реалност и интегритет финансијских и пословних извештаја, економично, ефикасно и ефективно коришћење средстава и заштиту средстава и података (информација). Финансијско управљање и контрола обухвата следеће елементе: 1) контролно окружење; 2) управљање ризицима; 3) контролне активности; 4) информисање и комуникације; 5) праћење и процену система.

Руководилац корисника јавних средстава до 31. марта текуће године за претходну годину на прописани начин извештава министра о адекватности и функционисању система финансијског управљања и контроле

Град Ваљево нема основна документа за успостављање система ФУК-а: регистар ризика, акциони план, мапе пословних процеса, ажурну стратегију управљања ризицима

Према образложењу Градске управе Града Ваљева, 2016. године се започело са успостављањем система ФУК-а и са пописом и описом пословних процеса, уз обуку запослених коју је одржала у Ваљеву ЦЈХ, након чега је ангажована консултантска кућа за увођење система ФУК за органе града, тада две Градске управе. Није дошло до успостављања система ФУК јер израђена документа у вези са његовим успостављањем нису имплементирани, а од 1. јануара 2018. године Градска управа функционише као јединствен орган.

Документа финансијског управљања и контроле Града Ниша су у потпуности израђена 2021. и 2022. године. Руководство је у Годишњем извештају за 2022. годину проценило да је Град Ниш делимично на адекватан начин вршио одабир и развој контролних активности (политике, процедуре, мере, активности, поступци, правила), које доприносе свођењу ризика за остваривање циљева на прихватљив ниво (контролне активности).

Постоји ризик да Градови Ваљево и Ниш своје циљеве и пословање не остварују кроз економично, ефикасно и ефективно коришћење средстава и имовине.



## Град Ваљево

Приручник за финансијско управљање и контролу обрађује пет међусобно повезаних компоненти система интерне контроле у складу са КОСО Оквиром, тј:

- контролно и оперативно окружење организације у јавном сектору;
- циљеве и одговарајућу процену и управљање ризицима;
- контролне активности, укључујући и одговарајуће политике и процедуре које ће допринети управљању и свођењу ризика на минимум, као и остваривању циљева;
- информациони системи и комуникација;
- активности у вези са праћењем успешности (учинка) организације у јавном сектору.<sup>40</sup>

Руководилац корисника јавних средстава до 31. марта текуће године за претходну годину на прописани начин извештава министра о адекватности и функционисању система финансијског управљања и контроле.<sup>41</sup>

*Годишњи извештај о систему финансијског управљања и контроле за 2021. годину*

Градска управа Града Ваљева доставила је Министарству финансија – Централној јединици за хармонизацију 23. 3. 2022. године, док је Годишњи извештај за 2022. годину доставила 29. 3. 2023. године. Оба извештаја су достављена заједно са Изјавама о интерним контролама за 2021. и 2022. годину, којима градоначелник Града Ваљева изјављује да је стекао увереност у разумној мери о нивоу усклађености система ФУК-а са међународним стандардима интерне контроле и да у систему интерних контрола постоје одређене слабости које ће бити отклоњене у најкраћем року, као и да, поред уочених слабости, систем интерних контрола функционише ефективно и ефикасно и да се организацијом управља у складу са принципима законитости, правилности и доброг финансијског управљања.

Према наводима из Годишњих извештаја, кључни проблеми и слабости у успостављању и развоју система ФУК-а у Граду Ваљеву су расположиви људски ресурси, флукуација кадрова, као и мотивација запослених који су квалитетни за додатно оптерећење, те недовољан број запослених на кључним радним местима. Сви елементи, почев од контролног окружења, па до праћења и процене, заступљени су, али не у писаним процедурама, већ у свакодневном раду, али опредељење руководства је да се систем успостави и да се у наредном периоду појачају и конкретизују активности које се односе на успостављање ФУК-а, односно сагледавање и надоградња постојећих докумената, као и доношење нових. Од тема за обуке из области ФУК-а предложени су: пословни процеси, израда мапе ризика, повезивање процеса кроз конкретан пример од почетка до краја процеса.

Даље, циљеви у Граду Ваљеву у условима ковид 19 пандемије остварени су у мањој мери, а обим посла се повећао, јер је функционисање система било отежано услед боловања и болести великог броја запослених, услед пријема странака као и већег обима посла инспекцијских служби, те флукуације одређеног броја запослених и немогућности запослења на неодређено време одговарајућих и потребних кадровских решења.

<sup>40</sup> Страна 14 Приручника за ФУК

<sup>41</sup> Члан 81 став 5 ЗОБС-а



У Годишњим извештајима је такође наведено да Градска управа Града Ваљева за успостављање система за финансијско управљање и контролу користи Приручник за ФУК Централне јединице за хармонизацију Министарства финансија.

На основу података из Годишњег извештаја за 2021. годину, интерне контроле у пословним процесима Градске управе Града Ваљева нису успостављене узимајући у обзир најзначајније ризике, са образложењем да интерне контроле постоје у пословним процесима и да се ради се у складу са важећим законодавним оквиром на законит начин уз поштовање закона, кодификованих правила и писаних правилника, али да и поред тога претеже став да интерне контроле нису адекватно успостављене у свим пословним процесима услед флукутације запослених и недостатка писаних процедура, што на одређен начин повећава ризике.

*Контролно окружење.* Контролно окружење је главна компонента културе организације која утиче на свест запослених о потреби постојања система контрола и представља основу за све друге компоненте. Одговарајуће контролно окружење састоји се од скупа стандарда, процеса, структура, делегираних овлашћења и задужења у оквиру надлежности на коме се заснива свеукупни квалитет система интерне контроле у свакој организацији. Контролно окружење представља став према интерној контроли и свест о контроли, коју утврђују и одржавају руководство и запослени у организацији. Представља производ управљања руководства, односно, филозофију, стил и став подршке, као и стручност, етичке вредности, интегритет и морал запослених у организацији. На контролно окружење утиче и организациона структура и начин успостављања одговорности. Контролно окружење утиче на одлуке и активности организације и пружа основу за цео систем интерне контроле. Уколико ова основа није снажна, уколико контролно окружење није позитивно, општи систем интерне контроле неће бити ефикасан у довољној мери.<sup>42</sup>

Статутом Града Ваљева<sup>43</sup> се, у складу са законом, уређују права и дужности Града Ваљева, интереси и потребе града и његових грађана и начин, услови и облици њиховог остваривања, учешће грађана у питањима локалне самоуправе, облици и инструменти остваривања људских и мањинских права у граду, број одборника Скупштине града, организација и рад органа и служби, начин учешћа грађана у управљању и одлучивању о пословима из надлежности града, оснивање и рад месне заједнице и других облика месне самоуправе, као и друга питања од значаја за град и његове становнике, у садашњости и у будућности.

Према Информатору о раду органа Града Ваљева<sup>44</sup>, послове из надлежности Града Ваљева врше следећи органи: Скупштина града, Градоначелник, Градско веће и Градска управа Града Ваљева. Градска управа Града Ваљева, Одељење за финансије, обавља послове који се односе на интерне контролне поступке.

Начелник Градске управе Града Ваљева је донео Кодекс понашања службеника и намештеника Градске управе Града Ваљева<sup>45</sup>, који представља скуп правила понашања и садржи професионалне и етичке стандарде за обављање службених послова и остваривање комуникације са странкама у циљу обезбеђивања и доступности услуга, као и подстицање поверења у интегритет, непристрасност и ефикасност Градске управе Града Ваљева. Правила овог кодекса примењују службеници и намештеници у Градској

<sup>42</sup> Страна 32 Приручника за ФУК

<sup>43</sup> „Службени гласник Града Ваљева“, бр. 19/2008 и 15/2016

<sup>44</sup> из марта 2021. године и априла 2023. године

<sup>45</sup> број 110-15/2018-01/2 од 27. 4. 2018. године („Службени гласник Града Ваљева“, број 4/19)



управи, који обављају послове из своје надлежности. Основни принципи и правила кодекса су: законитост и непристрасност, објективност, забрана дискриминације, забрана злоупотребе и прекорачења службених овлашћења, заштита података о личности, приступ информацијама од јавног значаја, пружање информација о поступку, исправљање пропуста, разумни рок за доношење одлука, понашање службеника у јавним наступима, поштовање других и учтивост службеника, стандард пословне комуникације, слање поднеска/дописа или електронске поште, поштовање радног времена, стандарди одевања на радном месту и уредност радних просторија.

Начелник Градске управе прати и разматра примену кодекса, док су за спровођење кодекса одговорни руководиоци унутрашњих организационих јединица. Извештај о примени кодекса чини саставни део годишњег извештаја о раду Градске управе. Повреда обавеза из кодекса представља лакшу повреду дужности из радног односа уколико није обухваћена неком од тежих повреда радних дужности предвиђених законом или другим прописом.

Кодекс је објављен у „Службеном гласнику Града Ваљева“, постављен на интернет страници града Ваљева и у довољном броју примерака се чини доступним странкама на другим одговарајућим местима (услужни сервис грађана, шалтерске службе, месне канцеларије и друго). У 2021. години процедура за праћење одступања понашања од кодекса је само делимично успостављена, а мере у случају непоштовања кодекса се не спроводе, али се уводе.

У Граду Ваљеву не постоји посебан акт/процедуре/правила којима се дефинишу потенцијални сукоби интереса и начин поступања и нема експлицитног става и јасно дефинисаних правила за запослене у вези са потенцијалним и стварним сукобима интереса, већ се у тим случајевима непосредно примењују одредбе закона чије одредбе регулишу сукоб интереса, а постоји и део у оквиру кодекса и важећег колективног уговора у којима су предвиђене одговарајуће мере.

Начелник Градске управе Града Ваљева је донео Правилник о поступку унутрашњег узбуњивања у Градској управи Града Ваљева<sup>46</sup>, којим су уређени покретање поступка унутрашњег узбуњивања (откривање информације које садржи податке о кршењу прописа, кршењу људских права, вршењу јавног овлашћења противно сврси због које је поверено, опасности по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, као и ради спречавања штете великих размера), писмено достављање информација, потврда о пријему писмене информације, усмено достављање информација, поступање по информацији, информисање узбуњивача, извештај о предузетим мерама, предузимање мера на бази извештаја, право на заштиту узбуњивача, забрана стављања узбуњивача у неповољнији положај и накнада штете и судска заштита. Правилник је објављен на интернет страници Града Ваљева.

Правилником о организацији и систематизацији радних места уређене су организационе јединице и њихов делокруг, руковођење организационим јединицама, називи и описи радних места, звања у којима су радна места разврстана, потребан број извршилаца за свако радно место, врста и степен образовања, радно искуство и други услови за рад на сваком радном месту у Градској управи Града Ваљева. У ревидираном периоду, Град Ваљево је имао усвојен и Кадровски план. Међутим, руководство није успоставило и оценило одговарајуће линије извештавања унутар града и према другим организацијама.

<sup>46</sup> број 110-14/18-01/2 од 26. априла 2018. године



Град примењује и низ других интерних аката, који треба да допринесу ефикасном и рационалном утрошку свих ресурса од новчаних јединица до људских ресурса: Правилник о начину коришћења средстава са подрачуна односно других рачуна консолидованог рачуна Трезора Града Ваљева; Рачуноводствене политике; Правилник о буџетском рачуноводству; Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке; Правилник о коришћењу претплатничких бројева за мобилне телефоније и мобилних апарата изабраних, постављених и запослених лица у органима Града Ваљева; Закључак о праву коришћења мобилних телефона за службене потребе и месечну допуну итд.

У 2021. години су делимично били осмишљени општи план и приступ обукама запослених који су у складу са циљевима града, али нису биле обезбеђене периодичне обуке, како би се осигурало да запослени буду упознати са својим дужностима и компетентни у области интерне контроле. Оцењивање компетенција запослених се редовно вршила и у складу са одредбама Уредбе о оцењивању доносиле су се годишње оцене за запослене, али се запослени нису подстицали (награђивање и кажњавање) у складу са оствареним учинком/нивоом радне успешности, нити се вршила процена оптерећења којем су изложени запослени и прераспоређивало прекомерно оптерећење како би се обезбедило да послови буду извршени у складу са циљевима организације. За све недостајуће активности, представници Града Ваљева су у Годишњем извештају за 2021. годину навели да их уводе.

На основу податка у Годишњем извештају за 2022. годину, руководство је процењивало да ли је Град Ваљево на адекватан начин одговорио захтевима за успостављање ФУК-а у погледу свих пет компоненти интерних контрола. У наставку ће бити дата наведена процена и описани одговори, на бази којих је процена извршена.

Град Ваљево је у највећем делу на адекватан начин демонстрирао посвећеност интегритету и етичким вредностима: јер је руководство дефинисало стандарде понашања (кодекс понашања који је у складу са прописима, етичким нормама и вредностима организације); јер су запослени, екстерни партнери организације и корисници услуга/грађани информисани о стандардима понашања; јер су прописане мере за непоштовање стандарда понашања; јер се прати се поштовање стандарда понашања; јер се примењују адекватне мере за евентуално непоштовање стандарда понашања (примери: разговор, опомена, скретање пажње, дисциплинске мере, отказ итд.); јер су правилима дефинисани потенцијални сукоби интереса, корупција и начин поступања; јер су дефинисана јасна правила у вези са узбуњивањем како би било могуће пријавити сумње у вези са кршењем прописа и људских права, вршењем јавног овлашћења противно сврси због које је поверено, опасностима по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, као и ради спречавања штете великих размера; јер постоји механизам за пријаву, евидентирање на једном месту и одлучивање поводом сумњи на корупцију, преваре, грешке у финансијском извештавању, неправилности у вези са уговарањем, неправилно руковање опремом, лажно приказивање и давање нетачних информација и остале неправилности; јер се периодично анализирају подаци о поштовању стандарда понашања и по потреби ажурирају/унапређују политике, комуникација, обуке, механизми за превенцију и детекцију, као и мере у случају кршења стандарда понашања; јер руководство, сопственим понашањем, поштовањем закона, прописа, интерних аката, стандарда понашања, начином на који руководи, професионалним приступом и залагањем итд., даје пример другима.

Међутим, обуке за запослене и посебно новозапослене из области интегритета, етичких вредности и културе организације се не организују редовно, а руководство није





определило адекватне ресурсе (компетентни кадар, време, пажњу и друге ресурсе) за развој ФУК-а.

Град Ваљево је у највећем делу успоставио адекватну организациону структуру, линије извештавања и одговарајуће надлежности и одговорности у функцији остваривања циљева: јер је успостављена организациона структура која је адекватна за управљање организацијом и остваривање циљева; јер су јасно дефинисане линије надлежности, делокруг рада и одговорности унутрашњих организационих јединица; јер су дефинисане одговорности руководства за остваривање циљева и управљање ризицима; јер су успостављене јасне линије извештавања по хоризонтални и вертикали које обезбеђују адекватно вршење надлежности и одговорности и адекватне токове информација за управљање организацијом и остваривање циљева; јер постоје описи послова за свако радно место; јер постоје јасна правила за пренос овлашћења; руководство делегира овлашћења/надлежност; јер се по потреби врше прилагођавања организационе структуре, у складу са новонасталим околностима и утврђеним слабостима.

Недостајући сегмент је то што сви запослени у Граду Ваљеву нису упознати са својим обавезама и одговорностима.

Град Ваљево је у највећем делу на адекватан начин управљао људским ресурсима (показао своју посвећеност привлачењу, развоју и задржавању компетентних појединаца), зато што је утврђен ниво потребних знања и вештина за свако радно место, врши се провера квалификација, знања и претходног радног искуства кандидата за запослење, постоји адекватан број и структура запослених, постоји евиденција о обукама за сваког запосленог, обезбеђује се развој компетенција запослених (обуке, семинари, студијска путовања итд.), прати се и анализира флукуација запослених и предузимају се адекватне мере и редовно се врши процена будућих кадровских потреба.

Са друге стране, компетенције запослених се не разматрају/оцењују редовно, не обавља се анализа потреба за обуком запослених, не постоји механизам за привлачење и задржавање квалификованих кадрова и не постоји пракса примопредаје дужности за сва радна места.

Град Ваљево је делимично успоставио адекватан систем појединачне одговорности запослених за обављање додељених задатака из области ФУК-а, пошто је јасно дефинисана појединачна одговорност свих руководиоца за остваривање циљева, као и за реализацију пројеката и активности за које су овлашћени, запослени су упознати са својим радним задацима, а радни учинак запослених се оцењује редовно.

Међутим, нису дефинисана мерила радног учинка и механизми подстицаја за извршење радних задатака; ефективност мерила радног учинка и механизма подстицаја се не оцењује редовно; запослени се не подстичу (награђују/кажњавају) у складу са оствареним радним учинком; напредовање (унапређење) запослених у организацији се не заснива на јасним и познатим критеријумима, а претходни радни учинак се не узима у обзир; руководство не процењује ниво оптерећења/притиска којем су изложени запослени.

*Процена ризика.* Све организације у јавном сектору суочавају се са низом ризика из екстерних и интерних извора, који се морају редовно процењивати и на основу тога уводити одговарајуће мере. Предуслов за процену ризика јесте утврђивање циљева, који су повезани на различитим нивоима и интерно су конзистентни. Процена ризика је процес идентификовања и анализе релевантних ризика повезаних са остваривањем





циљева, што представља основу за утврђивање начина на који се може управљати тим ризицима. Будући да се економски, регулаторни и оперативни услови стално мењају, неопходни су механизми кроз које ће се идентификовати и решавати посебни ризици који су у вези са променама. Процена ризика укључује процесе идентификације ризика, оцене ризика, анализу ризика и одговора на ризике. Руководиоци треба да обратe посебну пажњу на спровођење мера за спречавање различитих врста преварних радњи (управљање ризицима од преваре). Када је реч о финансијском извештавању, потребно је успоставити адекватан систем интерне контроле који ће допринети благовременом разоткривању и спречавању материјално значајног изостављања или погрешног приказивања чињеница у финансијским извештајима као последица грешке или преваре. Руководство најпре треба да се увери да су идентификовани сви оперативни и контролни циљеви на нивоу целе организације. Након што се идентификују сви оперативни и контролни циљеви, руководиоци треба да идентификују све ризике повезане са сваким од циљева (тј. догађаје који прете остваривању сваког од циљева). Ови ризици могу бити интерни (нпр. људска грешка, проневера, пад система) и екстерни (нпр. законске измене, природне непогоде). Важно је да руководиоци у организацији идентификују ризике у вези са њиховим циљевима.<sup>47</sup>

Скупштина Града Ваљева је донела Локални антикорупцијски план за Град Ваљево<sup>48</sup>, који представља превентивни антикорупцијски механизам и механизам за увођење, односно јачање, начела доброг управљања и добре управе у рад органа и служби Града Ваљева и других органа јавне власти који задовољавају потребе и интересе становништва и локалне заједнице. Заснован је на идентификовању нормативних, институционалних, организационих и практичних ризика за настанак корупције и на спровођењу мера за њихово отклањање, односно на отклањању узрока за настанак корупције, злоупотреба и неправилности и отклањању лошег управљања, Сврха наведеног документа, односно његовог усвајања, ефикасне примене, конзистентног праћења и мерења ефеката јесте да Град Ваљево учини отпорнијим и осетљивијим на коруптивне ризике и да утиче на сузбијање корупције, полазећи од препознавања коруптивних ризика. Циљави који су у њему дефинисани представљају пожељно будуће стање у коме су коруптивни ризици отклоњени или сведени на минимум. Ти ризици су постојање превеликих и/или непотребних дискреционих овлашћења, одсуство јавности рада, односно одсуство транспарентности у раду, одсуство одговорности („полагања рачуна“) за рад, постојање сувишних процедура и/или непотребних контаката и интеракција између органа, служби, тела и службеника са спољним субјектима. Вредности на којима се план заснива су одговорност, транспарентност, партиципација (учешће грађана и локалне заједнице), ефикасност и ефективност, проактивност. План одражава карактер, специфичности, потребе и одлике Града Ваљева.

У 2021. години су само делимично били идентификовани ризици повезани са кључним пословним процесима и у односу на дефинисане циљеве организације. Делимично је била извршена и процена ризика, а руководиоци нису доносили одлуке у функцији управљања идентификованим ризицима, са образложењем да се одлуке не доносе као посебни акти, већ се одговорност сноси у складу са надлежностима и овлашћењима. Такође, нису били успостављени механизми за идентификацију и реаговање на ризике, који су последица промена у екстерном окружењу (промена регулативе, тржишне промене итд.), односно интерној средини (промене у руководству,

<sup>47</sup> Стр. 37–38 Приручника за ФУК

<sup>48</sup> Број 011-12/2020-02 од 21.2.2020. године („Сл. гласник Града Ваљева“, број 2/20)



организационој структури, пословном моделу итд.), са образложењем да до сада није успостављена таква пракса.

На бази одговора из Годишњег извештаја за 2022. годину, руководство је проценило да је Град Ваљево у највећем делу на адекватан начин дефинисао циљеве који су довољно јасни да би се омогућила идентификација и процена ризика који се односе на те циљеве, јер су стратешки циљеви организације усклађени са циљевима из докумената јавних политика, оперативни циљеви произилазе из стратешких циљева, циљеви су конкретни, мерљиви, оствариви, релевантни и временски ограничени, циљеви представљају основ за алокацију ресурса, приходи и расходи су пројектовани и планирани у складу са утврђеним циљевима организације, организација одређује прихватљив ниво одступања од утврђених циљева, циљеви су усклађени са законима и другим прописима, као и професионалним стандардима.

Град Ваљево је делимично на адекватан начин вршио идентификацију и анализу ризика, који могу утицати на остварење циљева. Наиме, врши се идентификација и процена ризика који могу: угрозити остваривање оперативних (пословних) циљева; довести до неправовременог, непотпуног или нетачног извештавања (финансијског или нефинансијског), односно до тога да извештавање не буде у складу са законима, прописима и релевантним стандардима (рачуноводствени стандарди) и потребама организације; довести до непоштовања закона и других прописа; угрозити ресурсе/имовину. Идентификација и процена ризика се врши редовно на свим нивоима и у свим организационим деловима, руководство добија редовно информације о ризицима, кључни ризици су јасно дефинисани, руководство доноси одлуке како одговорити на ризике (третирање, толерисање, трансферисање/подела, укидање/одустајање од ризичног циља) на основу процене ризика, делегирају се задаци (надлежност и одговорност) за реализацију одговора на ризик, одређују се рокови за реализацију одлуке; прате се резултати активности за свођење ризика на прихватљив ниво.

Међутим, идентификовани ризици, њихова процена и одабрани одговор на ризик нису документовани (нпр. регистар ризика).

*Стратегија управљања ризиком.* Правилником за ФУК<sup>49</sup> је прописано да управљање ризицима обухвата идентификовање, процену и контролу над потенцијалним догађајима и ситуацијама које могу утицати на остварење циљева корисника јавних средстава, обезбеђујући разумно уверавање да ће ти циљеви бити остварени. Ради вршења наведених активности руководилац корисника јавних средстава усваја стратегију управљања ризиком, која се ажурира сваке три године, као и у случају када се контролно окружење значајније измени. Управљање ризицима обухвата следеће принципе: 1) Корисник јавних средстава утврђује циљеве на начин који је довољно јасан да би се омогућила идентификација и процена ризика који се односе на те циљеве; 2) Анализу ризика у оквиру корисника јавних средстава као основ за одлучивање о начину управљања ризицима; 3) Процену ризика од могућности преваре; 4) Идентификовање и анализу промена у оквиру корисника јавних средстава које би могле значајније утицати на систем интерне контроле.

Скупштина Града Ваљева је 15. јула 2016. године донела Стратегију управљања ризицима Града Ваљева.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> Члан 7

<sup>50</sup> број 4-1/2016-01/1



Сврха наведене стратегије је побољшати способност остваривања стратешких и оперативних циљева Града Ваљева кроз управљање претњама и приликама и стварање окружења које доприноси већем нивоу квалитета, ефикасности у свим активностима и на свим хијерархијским нивоима у градским управама. Циљеви стратегије су: формирање радног окружења које ће давати подршку успостављању процеса управљања ризицима; остваривање ефикасности управљања ризицима у органима Града Ваљева; стицање вештина управљања ризицима; интегрисање управљања ризицима у организациону климу, културу и етику органа Града Ваљева; ефикаснија комуникација о ризицима и друго.

Међутим, Стратегија управљања ризицима Града Ваљева, од њеног доношења није ажурирана, иако је у међувремену промењена организациона структура града, те Градска управа за локални развој, привреду, урбанизам и комуналне послове Града Ваљева и Градска управа за друштвене делатности, финансије, имовинске и инспекцијске послове Града Ваљева од 2018. не постоје, а уместо њих је успостављена једна Градска управа Града Ваљева. Према образложењу субјекта ревизије, због проблема са кадровским капацитетом у градској управи Града Ваљева и због оптерећености на појединим радним местима, не могу да се израде неопходна документа.

*Регистар ризика.* Резултат спровођења управљања ризицима потребно је документовати. Регистар ризика интерни је документ сваке организације, који треба да садржи најмање следеће елементе: циљеве (могу бити стратешки циљеви, циљеви програма, пројекта, процеса), кратак опис ризика (са наведеним узроком ризика и могућом последицом), процену нивоа ризика, одговор на ризике/потребне активности (мере), особе задужене за спровођење потребних активности и рокове за решавање.<sup>51</sup> Сврха регистара ризика јесте да се у једном документу, пруже кључне информације о скупини ризика у организацији, кључним ризицима и лицима одговорним за управљање ризицима.<sup>52</sup>

Регистар ризика у Граду Ваљеву није сачињен, а према образложењу Градске управе Града Ваљева<sup>53</sup>, Регистар ризика је сачињен 2016. године од стране консултантске куће „Интерни ревизор“, Ужице, али званично није примењен и обелодањен, те је потребно преузети наведени Регистар ризика, како би се ажурирао и сагледао у којој мери је сврсисходан и у којој мери може бити искоришћен за сачињавање Регистра ризика. Међутим, на дан 18. 8. 2023. године, то још увек није учињено, а сачињавање новог Регистра ризика није започето.

*Акциони план (план активности) за успостављање и развој система за ФУК.* Акциони план, односно план активности, јесте интерни документ којим би требало приказати све планиране активности у вези са процесом успостављања или развоја система ФУК. Ту су представљене и обједињене активности целе организације у циљу успостављања или даљег развоја свих елемената COSO оквира.<sup>54</sup>

Акциони план треба сачинити ради праћења напретка различитих активности које чине процес имплементације, процене и побољшања система ФУК-а. Приликом припреме акционог плана, руководство организације треба да обухвати што више активности које та организација сматра релевантним за остваривање адекватног система

<sup>51</sup> Стр. 24 и 25. Смерница за управљање ризицима

<sup>52</sup> Страна 97 Приручника за ФУК

<sup>53</sup> из Годишњег извештаја о систему финансијског управљања и контроле за 2022. годину

<sup>54</sup> Страна 17 Упутства за попуњавање упитника – Организационо успостављање система финансијског управљања и контроле, у оквиру Приручника за ФУК



финансијског управљања и контроле (од 14 преопручених области). План имплементације/акциони план треба сачинити ради праћења напретка различитих активности које чине процес имплементације процене и побољшања система ФУК. Приликом припреме плана имплементације/акционог плана, руководство организације треба да обухвати што више активности које та организација сматра релевантним за остваривање адекватног система финансијског управљања и контроле.<sup>55</sup>

Акциони план Града Ваљева није донет, а према образложењу Градске управе Града Ваљева<sup>56</sup>, у току су припреме за израду наведеног акта, а пре свега треба извршити преузимање раније урађених процедура ради њиховог ажурирања, организовања и сагледавања докумената која постоје ради израде (недостајућих) процедура. Приликом активности доношења акционог плана, застало се са успостављањем развоја система ФУК-а. Даље је субјект ревизије образложио како ће Градска управа града Ваљева започети процедуру ангажовања консултаната у циљу имплементације ФУК-а, те ће сва документа која постоје у оквиру тога бити ажурирана па самим тим и Акциони план.

*Мапе пословних процеса.* Пословни процеси организације у јавном сектору треба да буду евидентирани у Мапи пословних процеса. Препоручени садржај Мапе пословних процеса укључује следеће елементе: Наслов; Назив организације/корисника јавних средстава; Организациона јединица; Шифра процеса; Верзија документа; Назив пословног процеса; Носилац пословног процеса; Циљ пословног процеса; Основни ризици; Кратак опис пословног процеса; Веза са другим пословним процесима/процедурама; Ресурси за потребни за пословни процес.<sup>57</sup>

Мапе пословних процеса у Граду Ваљеву нису сачињене, а према образложењу<sup>58</sup> Градске управе Града Ваљева, 2016. године се започело са успостављањем система ФУК-а и са пописом и описом пословних процеса, уз обуку запослених коју је одржала у Ваљеву ЦЈХ, након чега је ангажована консултантска кућа за увођење система ФУК а за органе града, тада две градске управе. Удружење „Интерни ревизор“ из Ужица је предало израђена документа која су преузета и плаћена, али није дошло до имплементације, тако да запослени и руководство града нису усвојили систем ФУК-а, а самим тим ни применили, јер је у међувремену дошло до спајања управа и измене организације градске управе која сада функционише као једна управа. На дан 18. 8. 2023. године, Мапа пословних процеса није урађена.

Град Ваљево је само делимично на адекватан разматрао ризик од преваре. Процењује се ризик од намерног нетачног и непотпуног финансијског и нефинансијског извештавања и од неовлашћеног намерног присвајања, употребе или отуђења имовине, али се не процењује ризик од корупције.

Такође, делимично на адекватан начин је Град Ваљево идентификовао и процењивао и спољне и унутрашње промене које би могле у значајној мери да утичу на систем интерне контроле. Приликом идентификације ризика, прате се промене у спољном регулаторном окружењу (промена закона, прописа, стандарда итд.) и промене у спољном физичком окружењу (природне непогоде итд.). Међутим, не прате се и не анализирају: промене на тржишту; појаве нових технологија; значајне промене у начину на који организација обавља делатност (промена модела функционисања/пословног модела, увођење нових технологија итд.); промене у руководству организације; промене

<sup>55</sup> Стр. 66–68 Приручника за ФУК

<sup>56</sup> Из Годишњег извештаја о систему финансијског управљања и контроле за 2022. годину

<sup>57</sup> Стр. 81–82 Приручника за ФУК

<sup>58</sup> Из Упитника Државне ревизорске институције „Успостављање интерне финансијске контроле“



у броју и структури запослених; статусне промене; промене у организационој структури и линијама извештавања. Притом, надлежна лица/органи се редовно и у складу са потребама/околностима информишу о унутрашњим и спољним променама које могу значајно утицати на остваривање циљева и функционисање организације, али нису делегирана задужења за предвиђање и идентификовање релевантних промена у спољној средини;

*Контролне активности.* Контролне активности су мере, политике и процедуре успостављене кроз политике које обезбеђују спровођење директива, упутства или инструкција руководства и предузимају се ради смањења ризика који угрожавају остваривање циљева. Контролне активности се предузимају на свим нивоима организације, током различитих фаза пословних процеса и унутар технолошког окружења. Укључују низ различитих активности као што су одобравања, овлашћења, оверавања, усклађивања, прегледи оперативне успешности (перформанси), безбедност средстава и поделу дужности.<sup>59</sup>

Градоначелник Града Ваљева је донео Упутство о раду трезора Града Ваљева<sup>60</sup>, којим се регулишу начин и поступак извршења буџета Града Ваљева, контрола финансијских трансакција трезора Града Ваљева и садржина и форма образаца за евидентирање финансијских трансакција у главној књизи трезора. Наредбодавац за извршење Одлуке о буџету Града Ваљева јесте градоначелник Града Ваљева, а овлашћена лица која располажу новчаним средствима на консолидованом рачуну трезора су градоначелник Града Ваљева, заменик градоначелника, начелник Градске управе Града Ваљева, заменик начелника Градске управе Града Ваљева и руководиоца Одељења за финансије. За извршење Одлуке о буџету одговоран је градоначелник, за преузимање обавеза, њихову верификацију и издавање налога за плаћање одговоран је руководиоца директног буџетског корисника и индиректног буџетског корисника. Упутством су регулисане процедуре о раду трезора: процедура за апропријације, процедура за утврђивање плана извршења буџета, процедура за преузимање обавеза и процедура за плаћање и трансфер средстава за директне и индиректне кориснике.

Начелник Градске управе за локални развој, привреду, урбанизам и комуналне послове Града Ваљева и начелник Градске управе за друштвене делатности, финансије, имовинске и инспекцијске послове Града Ваљева донели су Правилник о безбедности информационо-комуникационог система Градске управе за локални развој, привреду, урбанизам и комуналне послове Града Ваљева и Градске управе за друштвене делатности, финансије, имовинске и инспекцијске послове Града Ваљева<sup>61</sup>, којим се утврђују мере заштите, принципи, начин и процедуре постизања и одржавања адекватног нивоа безбедности информационо-комуникационог система, као и овлашћења и одговорности у вези са безбедношћу и ресурсима система. Мере прописане овим правилником се односе на све организационе јединице, на све кориснике информатичких ресурса, запослене, као и на трећа лица која користе ресурсе система.

Интерним актима о финансијском управљању и контроли<sup>62</sup>, које је донело Градско веће Града Ваљева, дефинише се финансијско управљање кроз систем

<sup>59</sup> Страна 41 Приручника за ФУК

<sup>60</sup> Број 40-721/2018-06 од 9. јула 2018. године

<sup>61</sup> број 091-3/2017-02 од 14. септембра 2017. године

<sup>62</sup> Правилник о финансијском управљању и контроли у Градској управи за друштвене делатности, финансије, имовинске и инспекцијске послове Града Ваљева, број 110-5/2016-01/5 и Правилник о финансијском управљању и контроли у Градској управи за локални развој, привреду, урбанизам и комуналне послове Града Ваљева број 110-6/2016-01/5, оба од 24. 2. 2016. године





процедура и одговорности на нивоу управа и обавезујући је и за одељења и одсеке које функционишу у оквиру ових управа. За успостављање, одржавање и редовно ажурирање система финансијског управљања и контроле одговорни су начелници градских управа. Међутим, наведени правилници о ФУК-у, као и о безбедности информационо-комуникационог система, нису ажурирани.

У 2021. години, у Граду Ваљево су за пословне процесе делимично били припремљени детаљни описи, укључујући и ток документације, кораке у доношењу одлуке и рокове за завршетак посла, као и контролне механизме. У писаним процедурама нису узети у обзир ризици који се односе на конкретне активности и исте не садрже описе свих контролних активности, али је наведено да се те активности уводе.

Руководство је у Годишњем извештају за 2022. годину проценило да је Град Ваљево делимично на адекватан начин вршио одабир и развој контролних активности (политике, процедуре, мере, активности, поступци, правила), које доприносе свођењу ризика за остваривање циљева на прихватљив ниво (контролне активности).

Идентификовани су и описани оперативни процеси (пословни процеси непосредно усмерени на испуњавање сврхе постојања организације – испорука добара и пружање услуга грађанима/задовољење потреба грађана), процеси подршке (финансије, кадрови, ИТ подршка итд.), као и делови пословних процеса у којима су потребне контролне активности.

Одређени су адекватни кадрови (профил људи) за одабир, развој и имплементацију контролних активности. Одабране и развијене контролне активности укључују комбиновање различитих контрола, попут превентивних и детекционих, односно мануелних и аутоматских. Одређени су рокови за имплементацију конкретних контролних активности, а спроводе се и недокументоване контролне активности, односно постоје неписане процедуре које се примењују. Све контролне активности су присутне на различитим нивоима.

Исто лице не обавља истовремено две или више следећих дужности: предлагање, одобравање, извршавање и евидентирање пословних промена (раздвајање дужности). Трансакцију/извештај пре извршења контролише/проверава особа која није првобитно обрађивала, односно припремала трансакцију (принцип „четири ока“). Дефинисани су поступци и правила којима је осигурана безбедност информација, као и који обезбеђују да искључиво овлашћене особе могу приступити материјалним, финансијским и другим ресурсима. Периодично се врши срањивање имовине са књиговодственим подацима.

Међутим, нису идентификовани и описани управљачки процеси (планирање, контрола итд.), не врши се одабир и развој контролних активности за све ризике за које је руководство донело одлуку да се тако третирају, не врши се процена ефикасности и ефикасности (делотворност/корист и трошкови) различитих типова контролних активности, контролне активности нису документоване (мапе процеса, писане процедуре итд.), нису уведени алтернативни контролни механизми (нпр. појачан надзор, други пар очију и сл.) у случају да у није могуће спровести адекватно раздвајање дужности и нису припремљени планови за обезбеђење континуитета пословања у случају непредвиђених околности (нпр. пожар, поплава, епидемија, нестанак струје, ратно стање).

Процена је и да је Град Ваљево у највећем делу на адекватан начин вршио одабир и развој контролних активности у сегменту технолошке инфраструктуре. Одабране су и развијене контролне активности: које помажу да се обезбеди потпуност, тачност и



доступност информација путем ИТ обраде података; које су усмерене на заштиту поверљивости и интегритета информација (неовлашћена промена/манипулација подацима, крађа, наношење штете итд.); које су усмерене на обезбеђивање процеса набавке, одржавања и развоја ИТ инфраструктуре; које обезбеђују приступ ИТ инфраструктури искључиво овлашћеним корисницима у складу са надлежностима. Ипак, нису одбране и развијене процедуре које обезбеђују континуитет функционисања ИТ инфраструктуре, односно заштиту од губитка података итд.

У ИТ системе и апликације су уграђени контролни механизми приликом уноса и обраде података, као и приликом излаза информација.

Град Ваљево је у највећем делу на адекватан начин спроводио контролне активности кроз политике у којима су дефинисана очекивања и процедуре, којима се те политике реализују. Утврђене су политике и процедуре (писане или неписане), које подржавају реализацију одлука и налога руководства, као и политике и процедуре за пословне процесе и свакодневне активности запослених у које су уграђене контролне активности. Процедуре за кључне пословне процесе су документоване/писане и јасно дефинишу конкретне кораке/радње и њихов редослед, јасно је у ком моменту, којој фази пословног процеса или трансакције се контрола обавља, за сваку контролну активност је утврђено ко је надлежан и одговоран за њено спровођење. У пракси, контролне активности се спроводе благовремено у складу са процедурама, надлежна и одговорна лица благовремено спроводе корективне радње, односно исправљају грешке/пропусте уочене током спровођења контролних активности.

Међутим, није познато како се бележи и извештава о изузецима, односно случајевима одобрених одступања од утврђених процедура, а контролне активности се не преиспитују периодично и не редизајнирају по потреби.

*Информације и комуникација.* Информације су потребне организацији да би могла да извршава задужења у погледу интерних контрола, чиме се подстиче остваривање циљева. Комуникација представља размену корисних информација између запослених у организацији, као подршка одлукама и активностима координације. Комуникација се одвија на интерном и екстерном плану и пружа организацији неопходне информације за спровођење текућих активности интерне контроле. Комуникација омогућава запосленима да разумеју задужења у погледу интерне контроле и њихов значај за остваривање циљева. Информације треба да се преносе руководству и другим запосленим којима су оне потребне, у форми и у временском оквиру који ће им помоћи да изврше своје дужности. Комуникација са купцима, добављачима, законодавним телима и другим корисницима је такође важна за ефективну интерну контролу. Добијање правих информација у право време је за руководиоце кључно за успешно пословање и ефективни систем интерне контроле јер су структуре и пословање организације све сложеније и у све већој мери зависне од технологија.<sup>63</sup>

У 2021. години у Граду Ваљеву су се редовно сачињавали и градоначелнику и заменику градоначелника достављали извештаји о реализацији прихода и расхода, са стањем на рачуну буџета и налози за расподелу средстава на дневном нивоу. Руководство града и руководиоци одељења Градске управе добијају планове прихода и расхода за квартал, а извештавање Скупштине града се врши најмање два пута годишње. Руководиоци добијају информацију о расположивим средствима за реализацију активности за које су они надлежни и добијају и разматрају информације које потичу из екстерних извора, а тичу се идентификације новонасталих околности које могу значајно

<sup>63</sup> Страна 46 Приручника за ФУК





утицати на остваривање циљева, а осигурана је и транспарентност и благовременост информација према екстерним заинтересованим странама (кључни документи су објављени на интернет страници).

У највећем делу су идентификоване и јасно дефинисане потребе релевантних лица за информацијама; систем информација и комуникација омогућава праћење остваривања утврђених циљева и спровођење ефикасног надзора над послом; обезбеђен је ефикасан и ефикасан систем писане, електронске и вербалне комуникације, који запосленима омогућава да добију информације неопходне за обављање посла; анализирају се постојеће процедуре и методе које се користе у екстерној комуникацији.

У 2022. години процена руководства на основу датих одговора у годишњем извештају је да Град Ваљево делимично прибавља, креира и користи релевантне, квалитетне информације. Приликом прикупљања и обраде информација води се рачуна о претходној усклађености са прописима који се односе на заштиту података о личности и сл. Идентификовани су релевантни и поуздани унутрашњи и спољни извори података, а систем за обраду података обезбеђује квалитетне (адекватне, актуелне, правремене, тачне и потпуне) информације и омогућава да су информације лако доступне запосленима којима су потребне. Онемогућен је неовлашћен приступ информацијама (заштита различитог степена поверљивости/осетљивости информација) и обезбеђено је чување информација дуже време.

Са друге стране: нису идентификоване информације битне за пословање организације и функционисање ФУК-а; нису идентификоване конкретне потребе за информацијама организационих јединица и запослених; не идентификују се и не процењују редовно промене потреба за информацијама; не процењују се користи и трошкови прибављања и употребе информација приликом успостављања и одржавања система информација и комуникације; систем прикупљања, обраде и дистрибуције информација се не процењује редовно и не унапређује по потреби, ради обезбеђивања квалитетних информација.

Даље, делимично постоји адекватна интерна комуникација у вези са информацијама, укључујући и циљеве и одговорности/задатке у области ФУК-а. Постоји ефикасан и ефикасан систем писане, електронске и вербалне комуникације који запосленима омогућава да интерно добију информације неопходне за обављање посла; новозапослени и запослени на новим позицијама су упознати са својим задацима и одговорностима (обезбеђене су обуке, упутства, смернице, процедуре, менторство); редовно се сачињавају извештаји за руководство (остваривање циљева, приходи, извршење финансијских и других планова, расположива средства, обавезе, потраживања, разлози који онемогућавају/спречавају постизање планираног итд.); хитне и кључне информације се брзо комуницирају; постоје посебне линије комуникације за жалбе, примедбе, пријаву сумње на неправилности итд., које обезбеђују анонимност и поверљивост (унутрашње узбуњивање и сл.).

Са друге стране: запослени нису упознати са циљевима организације; не постоји централизовано бележење информација о понашањима која нису у складу са стандардима (укључујући сумње на неправилности, жалбе и сл.); не врши се анализа/процена информација о понашањима која нису у складу са стандардима од стране лица која су независна у односу на лица чије понашање је предмет пријаве; адекватност постојећег система комуникације (процедуре, методе итд.) се не процењује редовно и не врше се неопходна унапређења по потреби.



Такође, делимично се на адекватан начин комуницира са спољним странама/актерима о питањима која су релевантна за функционисање ФУК-а. Успостављен је ефикасан систем екстерне комуникације правовремених и релевантних информација који обезбеђује потребну проактивну транспарентност према државним органима, цивилном сектору, корисницима услуга, грађанима и другим спољним заинтересованим странама (кључни документи су објављени на веб-сајту и сл.); постоје отворени канали комуникације путем којих корисници услуга, грађани, пословни партнери и друге екстерне заинтересоване стране могу у директном контакту доставити и добити информације, уложити жалбе и примедбе итд. (кориснички сервис/подршка и сл.); постоје посебне линије комуникације за пријаву сумње на неправилности итд., које обезбеђују анонимност и поверљивост (узбуњивање и сл.).

Међутим, не постоји процедура/правило за одобравање званичне екстерне комуникације (извештаји, обавештења, саопштења итд.) пре објављивања информације; руководство не добија и не разматра информације које потичу из екстерних извора, а релевантне су за ФУК и остваривање циљева организације; постојеће процедуре и методе екстерне комуникације се не анализирају редовно и не унапређују/ажурирају по потреби.

*Праћење.* Праћење представља процес прегледа активности и трансакција организације са циљем да се процени квалитет пословања (перформансе) током одређеног времена, те да се утврди да ли су интерне контроле ефикасне. Руководство треба да се концентрише на праћење интерне контроле и остваривање мисије организације кроз преглед који иницира и спроводи руководство. Тај преглед заправо представља контролну активност и спроводи се као одговор на конкретан ризик са циљем да се идентификују и исправе грешке. Истовремено, кроз овакав преглед се испитују узроци грешке, а затим се одговорност за корекцију процеса преноси на одговарајуће извршиоце. Кроз активност праћења утврђује се да ли интерне контроле у свакој од пет компоненти функционишу како је планирано. Да би праћење било ефикасно, сви запослени треба да разумеју мисију и циљеве организације, степен толеранције ризика и сопствене дужности. Сталне активности оцењивања су интегрисане у рутинске операције и спровode се у реалном времену. С времена на време, непристрасни руководећи кадрови, интерни ревизори или екстерне стране спровode посебне оцене. Сви у организацији су у одређеној мери одговорни за праћење. Посебно радно место, уколико постоји, за послове праћења (мониторинга) у оквиру организације доприноси бољој координацији и утврђивању предмета и степена ових задужења. Нагласак и степен ове одговорности зависи од положаја које лице има у организацији.<sup>64</sup>

У 2021. години од стране највишег руководства Града Ваљева није био успостављен систем праћења и извештавања који му омогућава добијање редовних извештаја о функционисању система финансијског управљања и контроле за који је одговорно, али је у годишњем извештају наведено да се ове активности уводе.

Успостављена је била структура извештавања која омогућава објективност и независност интерне ревизије. Градоначелник је својим актом основао Службу интерне ревизије ван Градске управе и обезбеђена је потпуна функционална и организациона независност службе интерне ревизије са одговарајућим овлашћењима дужностима и правима.

<sup>64</sup> Стр. 48–49 Приручника за ФУК



У највећем делу се редовно пратило остваривање циљева Града Ваљева и анализирали узроци евентуалног одступања од утврђених циљева организације

На основу одговора датих у делу годишњег извештаја за 2021. годину – Препоруке из консолидованог годишњег извештаја за претходну годину, Град Ваљево, од доношења Стратегије управљања ризицима, није учинио значајније помаке ради спровођења препоруке да се унапреди сегмент управљања ризицима, а није спроводио ни препоруку да је потребно да се додатно ангажују и/или одреде адекватни ресурси у процесу успостављања и унапређења система ФУК, са образложењем да је руководство одређено да спроведе препоруку да се унапреди сегмент управљања ризицима.

У Годишњем извештају за 2022. годину руководство је проценило да је Град Ваљево делимично на адекватан начин пратио и оцењивао успостављање и функционисање ФУК-а. Руководиоци и остали запослени прате да ли контролне активности функционишу на предвиђени начин; руководиоци прате остваривање циљева запослених и организационог дела којим управљају; руководиоци прате поштовање закона и прописа; руководство редовно/благовремено од запослених добија информације о остваривању (или неостваривању) радних задатака, ризицима, неправилностима и сл.; анализирају се разлози евентуалног неостваривања циљева; успостављена је функција интерне ревизије; у извештајном периоду је вршена интерна ревизија; у извештајном периоду је вршена екстерна ревизија (ДРИ и/или екстерна ревизија коју је вршила независна ревизорска кућа).

Са друге стране, не прати се да ли се запослени придржавају процедура и обављају своје задатке, односно да ли се у пракси контролне активности заиста спроводе; није вршено самооцењивање ФУК-а (независно од процеса годишњег извештавања); не процењује се да ли су забележени изузеци, односно одступања од утврђених процедура и правила оправдани; руководство не предузима активности у случајевима честих изузетака, односно одступања (нпр. измена процедуре, скретање пажње); није вршена процена безбедности информација и/или ИТ инфраструктуре.

Процењено је, међутим, да Град Ваљево у највећем делу није на адекватан начин вршио оцену и благовремено извештавао о слабостима ФУК-а лица која су задужена за предузимање корективних радњи, укључујући и више руководство: јер се не прикупљају и не анализирају све информације које су релевантне за ФУК из свих расположивих извора (интерних или екстерних); јер се информације о утврђеним недостацима/слабостима ФУК-а не достављају благовремено руководству; јер се идентификовани недостаци ФУК-а (грешке, пропусти, нелогичности, ограничења итд.) не анализирају и не утврђују се узроци; јер се не идентификују неадекватне процедуре/контролне активности и не предлажу се промене (измене процедура, укидање неефективних и неефикасних контролних активности, увођење нових контролних активности); јер запослени не могу дати своје предлоге за унапређење ФУК-а; јер се одговор (адекватне радње) усмерен на отклањање недостатака/слабости ФУК-а не одређује правовремено; јер се радње на отклањању уочених недостатака/слабости ФУК-а (независно од спровођења препорука интерне и/или екстерне ревизије) не спроводе благовремено; јер се не прати спровођење радњи на отклањању недостатака/слабости; јер се највише руководство не обавештава у случају да адекватне радње на отклањању недостатака/слабости нису правовремено спроведене.

Препоруке интерне и екстерне ревизије се разматрају, а прихваћене препоруке интерне и екстерне ревизије се благовремено спроводе.



Град Ваљево ни у 2022. години није спровео препоруку за унапређење сегмента управљања ризицима, као ни препоруку да је потребно да се додатно ангажују и/или одреде адекватни ресурси у процесу успостављања и унапређења система ФУК, са образложењем да ће се Радна група образована за развој система ФУК-а у Градској управи града Ваљева у свом будућем раду руководити датим препорукама са циљем успостављања ФУК-а, као и да је руководство одређено да спроведе препоруку да се унапреди сегмент управљања ризицима.

Према образложењу градоначелника Града Ваљева, редовно извештавање највишег руководства о достигнутом степену функционисања и даљем развоју система финансијског управљања и контроле успостављено је тако да Служба интерне ревизије годишње сачињава извештај и са истим је упознат начелник Градске управе. Није успостављена процедура која омогућава запосленима да информишу руководство о уоченим слабостима у систему финансијског управљања и контроле, а акт, на основу којег се руководиоцима различитих нивоа лично додељује право, одговорност и надлежност за доношење одлука и остваривање резултата, од стране онога ко их је именовао и коме одговарају, јесте Правилник о организацији и систематизацији радних места, у којем је садржан опис послова свих руководилаца, а начелник Градске управе даје посебна овлашћења за вођење поступка, ако је то посебним законом прописано.

### **Град Ниш**

*Годишњи извештај о систему финансијског управљања и контроле* за 2021. годину Градска управа за финансије Града Ниша доставила је Министарству финансија – Централној јединици за хармонизацију 29. 3. 2022. године, док је *Годишњи извештај за 2022. годину* доставила 27. 3. 2023. године. Оба извештаја су достављена заједно са Изјавама о интерним контролама за 2021. и 2022. годину, којима Начелница Градске управе за финансије Града Ниша изјављује да је стекла увереност у разумној мери о нивоу усклађености система ФУК-а са међународним стандардима интерне контроле и да систем интерних контрола функционише ефективно и ефикасно и да се организацијом управља у складу са принципима законитости, правилности и доброг финансијског управљања.

Градска управа за финансије Града Ниша за успостављање система за финансијско управљање и контролу користи Приручник за ФУК Централне јединице за хармонизацију Министарства финансија. Према наводима субјекта ревизије, приликом израде Стратегије управљања ризицима, за период 2021–2022. године, као и приликом израде Регистра ризика, примењене су и Смернице за управљање ризицима, које пружају свеобухватни опис елемената процеса управљања ризицима, а ради лакшег разумевања и препознавања процеса управљања ризицима. Радна група за ФУК, интерна ревизија и остали запослени код директних корисника Града Ниша користили су и Методологију за управљање ризицима у складу са Смерницама за управљање ризицима и Смерницама о систему делегирања.

Кључни проблеми и слабости у успостављању и развоју система ФУК, најчешће су у комуникацији, у процесу достављања адекватне документације, као и сама комуникација између директних и индиректних корисника, као и недовољан информисаност запослених. Истакнуто је да је потребно унапредити постојећи регистар ризика, побољшати контролне активности, донети што већи број јасних инструкција и правилника, као и проценити оптерећења којима су изложени запослени, те прераспоредити прекомерно оптерећење.



Такође, препорука из консолидованог годишњег извештаја ЦЈХ за претходну годину, да је потребно да се додатно ангажују и/или одреде адекватни ресурси у процесу успостављања и унапређења система ФУК, није спроведена, али ће се, након доношења свих елемената за успостављање система ФУК-а, исти развијати у складу са препорукама и смерницама. Истакнуто је и да, док се успостављају елементи финансијског управљања и контроле, примењује се законска регулатива и интерни акти, а наглашена је неопходност додатног усавршавања. Од тема за обуке из области ФУК-а предложена је примена ФУК система у пракси.

Укупан износ планираних расхода за 2021. годину је 11.749.675.743 динара, док је тај износ за 2022. годину 12.391.860.786 динара.

На основу података из Годишњег извештаја за 2021. годину, Град Ниш је у 2021. години дефинисао најзначајније пословне процесе, али они нису груписани да би се истакли најзначајнији, Регистар ризика је био у фази израде, а интерне контроле у пословним процесима нису успостављене узимајући у обзир најзначајније ризике, али ће то бити учињено након формирања Регистра ризика.

#### *Контролно окружење*

Статутом Града Ниша<sup>65</sup> прописано је да је Град Ниш јединица локалне самоуправе у којој грађани остварују право на локалну самоуправу, у складу са Уставом, законом и овим статутом, непосредно и преко слободно изабраних представника у органима Града Ниша, управљањем јавним пословима Града од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво. Статутом су уређени послови града и финансирање послова града, органи града, службе града, градске општине, њихови послови и органи, однос града и градских општина, непосредно учешће грађана у остваривању локалне самоуправе, заштита локалне самоуправе и јавност рада.

Одлуком о организацији градских управа Града Ниша<sup>66</sup> су образују градске управе за поједине области и утврђује њихов делокруг, начин рада, начела унутрашње организације, права и дужности из радних односа, као и друга питања од значаја за рад управа. Градске управе су: 1. Градска управа за органе Града и грађанска стања, 2. Градска управа за финансије, 3. Градска управа за грађевинарство, 4. Градска управа за комуналне делатности и инспекцијске послове, 5. Градска управа за друштвене делатности, 6. Градска управа за имовину и одрживи развој.

Финансијско управљање и контрола су стални задатак руководиоца на свим нивоима, као и свих запослених, који имају за циљ унапређење руковођења, боље коришћење расположивих ресурса и избегавање оперативних ризика. Сврха поштовања правила финансијског управљања и контроле је да осигура: да се активности у управи реализују на правилан, етички, економичан, ефикасан и ефективан начин; да се поштују закони, прописи, правилници и процедуре када се активности у управи реализују; да се чувају имовина и остали ресурси; да се јача одговорност за учинак пословања; да се благовремено достављају финансијски извештаји. Подношење годишњег Извештаја о систему финансијског управљања и контроле на основу прикупљених података које су управе дужне да пруже, врши начелник управе у чијој надлежности су послови финансија.<sup>67</sup>

<sup>65</sup> „Службени лист Града Ниша“, бр. 88/2008 (од 1.10.2008. године) и 143/2016 (од 12.12.2016. године)

<sup>66</sup> „Службени лист Града Ниша“, бр. 114/2020 и 85/21

<sup>67</sup> Чл. 33-35 Одлуке о организацији градских управа Града Ниша





Наведеном одлуком је прописано да се Градска управа за финансије образује за обављање послова из области финансија, локалне пореске администрације и јавних набавки<sup>68</sup>. Према одлуци и Информатору о раду Града Ниша – Градске управе за финансије<sup>69</sup>, у Градској управи за финансије обављају се следећи послови: припремање и израда нацрта Одлуке о буџету Града и других прописа из делокруга сектора за финансије; давање мишљења на нацрте одлука и других аката који имају утицаја на буџетске приходе и издатке; праћење наплате локалних прихода; доношење тромесечних планова извршења буџета; праћење извршења буџета Града, послови управљања готовином, дугом и задуживањем, послови плаћања и послови у вези са обезбеђењем потраживања; вођење послова буџетског рачуноводства; израда завршног рачуна буџета Града и консолидованог рачуна буџета и осталих финансијских извештаја из области јавних финансија; послови интерне контроле наменског трошења буџетских средстава; израда фактура за закуп пословног простора и рефактурисање комуналних трошкова у вези са закупом и коришћења пословног и стамбеног простора; економско-финансијски послови директних корисника буџетских средстава који се односе на учешће у припреми финансијских планова и завршних рачуна буџетских корисника, контрола новчаних докумената и инструмената плаћања и обезбеђења плаћања са аспекта уговорних обавеза и наменског коришћења средстава; вођење евиденције о наменским средствима; финансијски послови у вези са изградом и праћењем реализације планова и програма из надлежности градских управа; сачињавање нацрта планова јавних набавки директних буџетских корисника; вођење јединствене електронске евиденције добављача; припрема нормативних аката из области јавних набавки; вођење поступака по захтеву за заштиту права понуђача и други послови у складу са законом и прописима којима се уређују јавне набавке, за потребе градских управа; послови пружања стручне помоћи корисницима буџетских средстава у поступцима јавних набавки; послови у вези са централизованом јавном набавком; спровођење поступака јавних набавки у складу са прописима; израда извештаја о спроведеним поступцима јавних набавки; припремање нацрта интерних аката из области јавних набавки; ванредна контрола планова и спровођења поступака јавних набавки установа, јавних комуналних предузећа, осталих предузећа и организација чији је оснивач Град и сачињавање извештаја о спроведеној контроли; вођење регистра обвезника изворних прихода Града на основу података из јединственог регистра пореских обвезника; утврђивање изворних прихода локалне самоуправе решењем за које није прописано да их утврђује сам порески обвезник (самоопорезивање) у складу са законом; вођење првостепеног управног поступка по жалбама пореских обвезника изјављених против управних аката донетих у пореском поступку; пореска контрола ради провере и утврђивања законитости и правилности испуњавања пореске обавезе по основу изворних прихода у складу са законом; издавање уверења и потврда о чињеницама о којима се води службена евиденција; процена тржишне вредности непокретности; редовна и принудна наплата изворних јавних прихода и споредних пореских давања; вођење пореског рачуноводства за изворне приходе и израда анализа и извештаја у складу са законом и подзаконским актима.

Скупштина града Ниша је донела Кодекс понашања службеника и намештеника запослених у органима и службама Града Ниша<sup>70</sup>, који представља скуп правила понашања и садржи професионалне и етичке стандарде за обављање службених послова и остваривање комуникације са странкама у циљу обезбеђивања и доступности услуга, као и подстицање поверења у интегритет, непристрасност и ефикасност органа и служби

<sup>68</sup> Члан 37 Одлуке о организацији градских управа Града Ниша

<sup>69</sup> из маја 2021. и августа 2022. године

<sup>70</sup> број 06-801/2021-15-02 од 25. августа 2021. године („Службени лист Града Ниша“, број 85/2021)





од стране Града Ниша. Сврха Кодекса је да утврди стандарде личног и професионалног интегритета и понашања запослених; да подржи запослене у поштовању професионалних и етичких стандарда; да упозна странке о правилном начину поступања и понашања запослених; да допринесе изградњи поверења грађана; да допринесе успостављању ефикаснијег и одговорнијег поступања запослених.

Основни принципи кодекса су: законитост, непристрасност и политичка неутралност, забрана дискриминације, остваривање јавног интереса; забрана злоупотребе и прекорачење службених овлашћења, забрана злоупотребе и прекорачења службених овлашћења, спречавање сукоба интереса, заштита података о личности, професионално иступање на јавним местима, професионални однос према странкама, професионални однос са претпостављенима и запосленима, поштовање радног времена, стандарди одевања на радном месту, поступање у кризним и ванредним ситуацијама.

Запослени се обавезују да дају писану изјаву да су упознати с Кодексом, о чему се старају руководиоци органа и служби Града Ниша. Лица која први пут заснивају радни однос у органима и службама Града Ниша у обавези су да се упознају са Кодексом и да то потврде давањем писане изјаве. О примени кодекса се старају руководиоци. Повреда обавезе из овог кодекса представља лакшу повреду дужности из радног односа, осим уколико није обухваћена неком од тежих повреда радних дужности предвиђених законом или другим прописом.

У Граду Нишу не постоји посебан акт/процедуре/правила којима се дефинишу потенцијални сукоби интереса и начин поступања у тим случајевима. Чланом 8 Кодекса је прописано да се запослени обавезују да воде рачуна о стварном или могућем сукобу интереса и да предузимају мере предвиђене законом, ради спречавања могућег сукоба интереса.

Руководиоци органа Града Ниша и Канцеларије за локални економски развој донели су Правилник о поступку унутрашњег узбуњивања<sup>71</sup>, којим се уређује поступак унутрашњег узбуњивања у градским управама Града Ниша, Канцеларији за локални економски развој и Правобранилаштву Града Ниша, у складу са Законом о заштити узбуњивача и Правилником о начину унутрашњег узбуњивања, начину одређивања овлашћеног лица код послодавца, као и о другим питањима од значаја за унутрашње узбуњивање код послодавца који има више од десет запослених.

Правилником о организацији и систематизацији радних места уређене су организационе јединице и њихов делокруг, руковођење организационим јединицама, називи и описи радних места, звања у којима су радна места разврстана, потребан број извршилаца за свако радно место, врста и степен образовања, радно искуство и други услови за рад на сваком радном месту у градским управама Града Ниша.

Кадровским планом градских управа Града Ниша, Канцеларије за локални економски развој, Правобранилаштва Града Ниша, Канцеларије локалног омбудсмана Града Ниша, Буџетске инспекције Града Ниша, Службе за интерну ревизију органа и служби Града Ниша и Кабинета Градоначелника за 2021. и 2022. годину, у складу са Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, утврђени су постојећи број функционера, службеника и намештеника, потребан број запослених у 2021. и 2022. години, као и број запослених у Кабинету Градоначелника на одређено време док траје дужност изабраног лица.

<sup>71</sup> заведен у Градској управи за финансије под бројем 5752/21-05 од 13. 10. 2021. године



Град примењује и низ других интерних аката, Правилник о буџетском рачуноводству и рачуноводственим политикама Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке и поступка набавке директних корисника буџета Града Ниша, Правилник о употреби службених мобилних телефона, таблета и СИМ картица, Правилник о коришћењу службених путничких возила, Правилник о ближим условима за спровођење континуиране едукације за запослене у правобранилаштву града.

Град Ниш је донео и План развоја града Ниша за период од 2021. до 2027. године<sup>72</sup>, програме локалног економског развоја града Ниша за 2021.<sup>73</sup> и 2022. годину<sup>74</sup> и Локални акциони план запошљавања Града Ниша за период од 2021. до 2023. године<sup>75</sup>.

У Граду Нишу су у 2021. години били осмишљени општи план и приступ обукама запослених који су у складу са циљевима организације, обезбеђене су биле периодичне обуке како би осигурале да запослени буду упознати са својим дужностима и компетентни у области интерне контроле и вршило се редовно оцењивање компетенција запослених, а у највећем делу је успостављен систем редовног оцењивања учинка/радне способности запослених. Редовно оцењивање компетенција запослених се вршило у складу са законским прописима.

Међутим, запослени су се само делимично подстицали (награђивање и кажњавање) у складу са оствареним учинком/нивоом радне успешности и ефикасан механизам одговорности, којим руководиоци свих нивоа за своје поступке, одлуке и резултате одговарају ономе ко их је именовао или им пренео одговорност, само је делимично успостављен.

Према образложењу Града Ниша, руководиоци органа и служби града, имајући у виду организацију и циљеве рада, као и делокруг послова, врше распоређивање службеника и намештеника спрам њихових општих и функционалних компетенција, стручне спреме, радног искуства, као и способности запослених да могу да прихвате мањи, средњи или виши степен одговорности за преузете обавезе. Процена и сагледавање оптерећености запослених се врши квартално, при оцењивању службеника, а у складу са процедурама регулисаним законом и подзаконским актима, али се и унутар квартала, на свакодневном нивоу од стране руководиоца унутрашњих организационих јединица врши надзор и провера степена оптерећености запослених, односно да у конкретном случају службеник може да одговори постављеним задацима, а имајући у виду циљеве организације и утврђену динамику њихових испуњења. Уколико се процени од стране руководства да запослени има услове да обавља сложеније послове у складу са својим компетенцијама, стручном спремом и радним искуством руководиоци у складу са важећим прописима имају могућности и механизме да запосленог преместе на место које је у вишем звању, као и обрнуто, уколико запослени са тешкоћама обавља послове радног места, руководиоца, такође, врши премештај запосленог, све зарад оптималног ангажовања људских ресурса.

На основу података у Годишњем извештају за 2022. годину, руководство је процењивало да ли је Град Ниш на адекватан начин одговорио захтевима за успостављање ФУК-а у погледу свих пет компоненти интерних контрола. У наставку ће бити дата наведена процена и описани одговори, на бази којих је процена извршена.

<sup>72</sup> „Службени лист Града Ниша“, број 36/2021

<sup>73</sup> Број 06-620/2021-3-02 од 17. 6. 2021. године

<sup>74</sup> Број 06-431/2022-2-02 од 31. 5. 2022. године

<sup>75</sup> „Службени лист Града Ниша“, бр. 34/2021, 18/2022, 55/2022 и 21/2023



Град Ниш је на адекватан начин демонстрирао посвећеност интегритету и етичким вредностима, јер је руководство дефинисало стандарде понашања (кодекс понашања који је у складу са прописима, етичким нормама и вредностима организације); запослени, екстерни партнери организације и корисници услуга/грађани информисани су о стандардима понашања; прописане су мере за непоштовање стандарда понашања; прати се поштовање стандарда понашања; примењују се адекватне мере за евентуално непоштовање стандарда понашања (примери: разговор, опомена, скретање пажње, дисциплинске мере, отказ итд.); редовно се организују обуке за запослене и посебно новозапослене из области интегритета, етичких вредности и културе организације; правилима су дефинисани потенцијални сукоби интереса, корупција и начин поступања; дефинисана су јасна правила у вези са узбуњивањем како би било могуће пријавити сумње у вези са кршењем прописа и људских права, вршењем јавног овлашћења противно сврси због које је поверено, опасностима по живот, јавно здравље, безбедност, животну средину, као и ради спречавања штете великих размера; постоји механизам за пријаву, евидентирање на једном месту и одлучивање поводом сумњи на корупцију, преваре, грешке у финансијском извештавању, неправилности у вези са уговарањем, неправилно руковање опремом, лажно приказивање и давање нетачних информација и остале неправилности; периодично се анализирају подаци о поштовању стандарда понашања и по потреби ажурирају/унапређују политике, комуникација, обуке, механизми за превенцију и детекцију, као и мере у случају кршења стандарда понашања; руководство сопственим понашањем, поштовањем закона, прописа, интерних аката, стандарда понашања, начином на који руководи, професионалним приступом и залагањем итд., даје пример другима; руководство је определило адекватне ресурсе (компетентни кадар, време, пажња и други ресурси) за развој ФУК-а.

Град Ниш је делимично успоставио адекватну организациону структуру, линије извештавања и одговарајуће надлежности и одговорности у функцији остваривања циљева, имајући у виду да је успостављена организациона структура која је адекватна за управљање организацијом и остваривање циљева, постоје описи послова за свако радно место, сви запослени у организацији упознати су са својим обавезама и одговорностима, постоје јасна правила за пренос овлашћења, руководство делегира овлашћења/надлежност, по потреби се врше прилагођавања организационе структуре, у складу са новонасталим околностима и утврђеним слабостима, али нису јасно дефинисане линије надлежности, делокруг рада и одговорности унутрашњих организационих јединица и руководства за остваривање циљева и управљање ризицима и нису успостављене јасне линије извештавања по хоризонтали и вертикали, које обезбеђују адекватно вршење надлежности и одговорности и адекватне токове информација за управљање организацијом и остваривање циљева.

Град Ниш је делимично на адекватан начин управљао људским ресурсима (показао своју посвећеност привлачењу, развоју и задржавању компетентних појединаца), јер је утврђен ниво потребних знања и вештина за свако радно место; врши се провера квалификација, знања и претходног радног искуства кандидата за запослење; редовно се разматрају/оцењују компетенције запослених; постоји адекватан број и структура запослених; обавља се анализа потреба за обуком запослених; постоји евиденција о обукама за сваког запосленог; обезбеђује се развој компетенција запослених (обуке, семинари, студијска путовања итд.) и постоји пракса примопредаје дужности за сва радна места.

Са друге стране, не постоји механизам за привлачење и задржавање квалификованих кадрова; не прати се и не анализира се флукуација запослених и не



предузимају се адекватне мере у вези са тим; не постоје планови и процедуре за случај промене и одсуства руководилаца и осталих запослених и не врши се редовно процена дужности за сва радна места.

Град Ниш је делимично успоставио адекватан систем појединачне одговорности запослених за обављање додељених задатака из области ФУК-а, пошто је јасно дефинисана појединачна одговорност свих руководилаца за остваривање циљева, као и за реализацију пројеката и активности за које су овлашћени, а запослени су упознати са својим радним задацима.

Међутим, нису дефинисана мерила радног учинка и механизми подстицаја за извршење радних задатака; ефективност мерила радног учинка и механизма подстицаја се не оцењује редовно; радни учинак запослених се не оцењује редовно; запослени се не подстичу (награђују/кажњавају) у складу са оствареним радним учинком; напредовање (унапређење) запослених у организацији се не заснива на јасним и познатим критеријумима, а претходни радни учинак се не узима у обзир.

### *Процена ризика*

План развоја Града Ниша за период од 2021. до 2027. године је стратешки документ усвојен од стране Скупштина града Ниша на седници одржаној 23. априла 2021. године, у коме су дефинисани стратешки циљеви корисника јавних средстава.

У 2021. години, руководиоци Града Ниша су у највећем делу доносили одлуке у функцији управљања идентификованим ризицима, који обухватају и ризике од преваре и корупције, а град је имао успостављене механизме за идентификацију и реаговање на ризике који су последица промена у екстерном окружењу (промена регулативе, тржишне промене итд.), односно интерној средини (промене у руководству, организационој структури, пословном моделу итд.), док је руководство делимично: дефинисало циљеве екстерног извештавања који су у складу са релевантним законима и прописима, односно стандардима, идентификовало ризике повезане са кључним пословним процесима и у односу на дефинисане циљеве организације, извршило процену ризика, успоставило праксу редовног извештавања руководства о ризицима, разматрало на састанцима стратешке и оперативне ризике.

На бази одговора из Годишњег извештаја за 2022. годину, руководство је проценило да је Град Ниш делимично на адекватан начин дефинисао циљеве који су довољно јасни да би се омогућила идентификација и процена ризика који се односе на те циљеве, узимајући у обзир да су приходи и расходи пројектовани и планирани у складу са утврђеним циљевима и циљеви су усклађени са законима и другим прописима, као и професионалним стандардима. Ипак, стратешки циљеви нису усклађени са циљевима из докумената јавних политика; оперативни циљеви не произилазе из стратешких циљева; циљеви нису конкретни мерљиви, оствариви, релевантни и временски ограничени и не представљају основ за алокацију ресурса и не одређује се прихватљив ниво одступања од утврђених циљева.

Такође, делимично је на адекватан начин вршио идентификацију и анализу ризика, који могу утицати на остварење циљева. Наиме, врши се идентификација и процена ризика који могу довести до непоштовања закона и других прописа и који могу угрозити ресурсе/имовину. Такође, идентификација и процена ризика се врши редовно на свим нивоима и у свим организационим деловима, ризици се редовно разматрају на састанцима руководства, кључни ризици су јасно дефинисани, делегирају се задаци (надлежност и одговорност) за реализацију одговора на ризик, одређују се рокови за



реализацију одлуке, редовно (најмање једном годишње) и у случају релевантних новонасталих околности се врши адекватна ажурирања регистра ризика.

Међутим, не врши се идентификација и процена ризика који могу угрозити остваривање оперативних (пословних) циљева и довести до неправовременог, непотпуног или нетачног извештавања (финансијског или нефинансијског), односно до тога да извештавање не буде у складу са законима, прописима и релевантним стандардима (рачуноводствени стандарди) и потребама организације, а руководство не добија редовно информације о ризицима, процена ризика не подразумева процену вероватноће настанка и процену утицаја ризика, руководство не доноси одлуке како одговорити на ризике (третирање, толерисање, трансферисање/подела, укидање/одустајање од ризичног циља) на основу на основу процене ризика, ефеката и трошкова смањења ризика и не прате се резултати активности за свођење ризика на прихватљив ниво.

Град Ниш делимично на адекватан начин разматра ризик од преваре. Процењује се ризик од намерног нетачног и непотпуног финансијског и нефинансијског извештавања, али се не процењује ризик од неовлашћеног намерног присвајања, употребе или отуђења имовине и ризик од корупције.

Такође, делимично на адекватан начин Град Ниш идентификује и процењује спољне и унутрашње промене које би могле у значајној мери да утичу на систем интерне контроле. Приликом идентификације ризика прате се и анализирају: промене у спољном регулаторном окружењу (промена закона, прописа, стандарда итд.); промене у руководству; промене у броју и структури запослених; статусне промене; промене у организационој структури и линијама извештавања. Надлежна лица/органи се редовно и у складу са потребама/околностима информишу о унутрашњим и спољним променама, које могу значајно утицати на остваривање циљева и функционисање организације.

Приликом идентификације ризика се, међутим, не прате и не анализирају: промене у спољном физичком окружењу (природне непогоде); промене на тржишту; појаве нових технологија; значајне промене у начину на који организација обавља делатност (промена модела функционисања/пословног модела, увођење нових технологија итд.), при чему нису делегирана задужења за предвиђање и идентификовање релевантних промена у спољној средини.

#### *Контролне активности*

У 2021. години, у Граду Нишу су за пословне процесе у највећем делу били припремљени детаљни описи, укључујући и ток документације, кораке у доношењу одлука и рокове за завршетак посла, контролни механизми су у највећем делу успостављени и у највећем делу је обезбеђено да исто лице не обавља истовремено две ли више следећих дужности: предлагање, одобравање, извршавање и евидентирање пословних промена (наведено подразумева адекватно раздвајање дужности).

У писаним процедурама су делимично узети у обзир ризици који се односе на конкретне активности и исти делимично садрже описе свих контролних активности.

Међутим, периодично ревидирање политика и процедура контролних активности, како би се осигурала њихова константна релевантност и унапређивање, није се обављало, али су се ове активности уводиле.





Упутством о раду трезора Града Ниша<sup>76</sup>, које је донео вршилац дужности начелника Градске управе за финансије, регулисани су начин извршења буџета, буџетско рачуноводство, интерна контрола финансијских трансакција и садржина образаца за главну књигу трезора, апропријације, преузимање обавеза, плаћање и трансфер средстава, буџетско извештавање, садржај и вођење главне књиге и отварање подрачуна за поједине врсте прихода.

Градоначелница Града Ниша је донела Правилник о безбедности информационо-комуникационог система Града Ниша<sup>77</sup>, којим се уређују мере заштите, принципи, начин и процедуре постизања и одржавања адекватног нивоа безбедности система, као и овлашћења и одговорности у вези са безбедношћу и ресурсима овог система. Непоштовање одредби овог правилника повлачи дисциплинску одговорност запосленог – корисника информатичких ресурса Града Ниша. За реализацију и праћење примене овог правилника задужује се управа надлежна за послове информационо-комуникационог система Града Ниша. Мере прописане овим правилником се односе на све организационе јединице Града Ниша (градске управе, Канцеларија за локални економски развој, Правобранилаштво Града Ниша и други органи или организациони облици Града Ниша), на све запослене, кориснике информатичких ресурса, као и на трећа лица која користе информатичке ресурсе Града Ниша.

Руководство је у Годишњем извештају за 2022. годину проценило да је Град Ниш делимично на адекватан начин вршио одабир и развој контролних активности (политике, процедуре, мере, активности, поступци, правила), које доприносе свођењу ризика за остваривање циљева на прихватљив ниво (контролне активности).

Идентификовани су и описани оперативни процеси (пословни процеси непосредно усмерени на испуњавање сврхе постојања организације – испорука добара и пружање услуга грађанима/задовољење потреба грађана), као и делови пословних процеса у којима су потребне контролне активности.

Одређени су рокови за имплементацију конкретних контролних активности; контролне активности у организацији су документоване (мапе процеса, писане процедуре итд.); исто лице не обавља истовремено две или више следећих дужности: предлагање, одобравање, извршавање и евидентирање пословних промена (раздвајање дужности); трансакцију/извештај пре извршења контролише/проверава особа која није првобитно обрађивала односно припремала трансакцију (принцип „четири ока“); периодично се врши срањивање имовине са књиговодственим подацима.

Међутим, нису идентификовани и описани кључни пословни процеси подршке (финансије, кадрови, ИТ подршка итд.) и управљачки процеси (планирање, контрола итд.); не одређују се адекватни кадрови (профил људи) за одабир, развој и имплементацију контролних активности; не врши се одабир и развој контролних активности за све ризике за које је руководство донело одлуку да се тако третирају; не врши се процена ефикасности и ефикасности (делотворност/корист и трошкови) различитих типова контролних активности; одабране и развијене контролне активности не укључују комбиновање различитих контрола, попут превентивних и детекционих, односно мануелних и аутоматских; не спроводе се недокументоване контролне активности, односно не постоје неписане процедуре које се примењују; контролне активности нису присутне на различитим нивоима; нису уведени алтернативни контролни механизми (нпр. појачан надзор, други пар очију и сл.) у случају да у није

<sup>76</sup> број 163-2/2022-05 од 13.1.2022. године

<sup>77</sup> број 2896/2022-01 од 31.8.2022. године





могуће спровести адекватно раздвајање дужности; нису дефинисани поступци и правила којима је осигурана безбедност информација; нису дефинисани поступци и правила који обезбеђују да искључиво овлашћене особе могу приступити материјалним, финансијским и другим ресурсима, нису припремљени планови за обезбеђење континуитета пословања у случају непредвиђених околности (нпр. пожар, поплава, епидемија, нестанак струје, ратно стање).

Процена је и да је Град Ниш делимично на адекватан начин вршио одабир и развој контролних активности у сегменту технолошке инфраструктуре. Одабране су и развијене контролне активности које помажу да се обезбеди потпуност, тачност и доступност информација путем ИТ обраде података, али нису одабране и развијене контролне активности: које су усмерене на заштиту поверљивости и интегритета информација (неовлашћена промена/манипулација подацима, крађа, наношење штете итд.), које су усмерене на обезбеђивање процеса набавке, одржавања и развоја ИТ инфраструктуре; које обезбеђују приступ ИТ инфраструктури искључиво овлашћеним корисницима у складу са надлежностима. Процедуре које обезбеђују континуитет функционисања ИТ инфраструктуре, односно заштиту од губитка података такође нису развијене, а у ИТ системе и апликације су уграђени контролни механизми приликом обраде података, али не и приликом уноса података и излаза информација.

Град Ниш је делимично на адекватан начин спроводио и контролне активности кроз политике у којима су дефинисана очекивања и процедуре, којима се те политике реализују. Утврђене су политике и процедуре (писане или неписане), које подржавају реализацију одлука и налога руководства, процедуре за кључне пословне процесе су документоване/писане, за сваку контролну активност је утврђено ко је надлежан и одговоран за њено спровођење, у пракси се контролне активности спроводе благовремено у складу са процедурама, надлежна и одговорна лица благовремено спроводе корективне радње, односно исправљају грешке/пропусте уочене током спровођења контролних активности, контролне активности се периодично преиспитују и по потреби редизајнирају.

Међутим, нису утврђене политике и процедуре за пословне процесе и свакодневне активности запослених у које су уграђене контролне активности, процедуре за кључне процесе не дефинишу јасно конкретне кораке/радње и њихов редослед, није јасно у ком моменту, којој фази пословног процеса или трансакције се контрола обавља, није познато како се бележи и извештава о изузецима, односно случајевима одобрених одступања од утврђених процедура.

#### *Информисање и комуникација*

У 2021. години, у Граду Нишу су се по потреби од стране свих организационих јединица сачињавали квартални извештаји који се достављају руководству. Руководиоци су добијали информацију о расположивим средствима за реализацију активности за које су они надлежни и у највећем делу су добијали и разматрали информације које потичу из екстерних извора, а тичу се идентификације новонасталих околности које могу значајно утицати на остваривање циљева, а биле су осигуране и транспарентност и благовременост информација према екстерним заинтересованим странама (кључни документи су објављени на интернет страници).

Такође, биле су идентификоване и јасно дефинисане потребе релевантних лица за информацијама; систем информација и комуникација је у највећем делу омогућавао праћење остваривања утврђених циљева и спровођење ефикасног надзора над послом; у највећем делу је био обезбеђен ефикасан и ефикасан систем писане, електронске и



вербалне комуникације, који запосленима омогућава да добију информације неопходне за обављање посла; у највећем делу су се анализирале постојеће процедуре и методе које се користе у екстерној комуникацији.

У 2022. години, процена руководства на основу датих одговора у годишњем извештају јесте да Град Ниш делимично прибавља, креира и користи релевантне, квалитетне информације. Идентификоване су информације битне за пословање организације и функционисање ФУК-а; приликом прикупљања и обраде информација води се рачуна о претходној усклађености са прописима који се односе на заштиту података о личности; идентификовани су релевантни и поуздани унутрашњи и спољни извори података, обезбеђено је чување информација дуже време.

Са друге стране: нису идентификоване конкретне потребе за информацијама организационих јединица и запослених; не идентификују се и не процењују редовно промене потреба за информацијама; не процењују се користи и трошкови прибављања и употребе информација приликом успостављања и одржавања система информација и комуникације; систем за обраду података не обезбеђује квалитетне (адекватне, актуелне, правремене, тачне и потпуне) информације; није успостављен систем који омогућава да су информације лако доступне запосленима којима су потребне, није онемогућен неовлашћен приступ информацијама (различитог степена поверљивости/осетљивости информација); систем прикупљања, обраде и дистрибуције информација се не процењује редовно и не унапређује по потреби, ради обезбеђивања квалитетних информација.

Затим, делимично постоји адекватна интерна комуникација у вези са информацијама, укључујући и циљеве и одговорности/задатке у области ФУК-а. Постоји ефикасан и ефикасан систем писане, електронске и вербалне комуникације који запосленима омогућава да интерно добију информације неопходне за обављање посла, новозапослени и запослени на новим позицијама су упознати са својим задацима и одговорностима (обезбеђене су обуке, упутства, смернице, процедуре, менторство итд.), запослени су упознати са циљевима организације, редовно се сачињавају извештаји за руководство (остваривање циљева, приходи, извршење финансијских и других планова, расположива средства, обавезе, потраживања, разлози који онемогућавају/спречавају постизање планираног итд.), хитне и кључне информације се брзо комуницирају, постоје посебне линије комуникације за жалбе, примедбе, пријаву сумње на неправилности итд., које обезбеђују анонимност и поверљивост (унутрашње узбуњивање и сл.).

Ипак, не постоји централизовано бележење информација о понашањима која нису у складу са стандардима (укључујући сумње на неправилности, жалбе и сл.); не врши се анализа/процена информација о понашањима која нису у складу са стандардима од стране лица која су независна у односу на лица чије понашање је предмет пријаве; адекватност постојећег система комуникације (процедуре, методе итд.) се не процењује редовно и не врше се неопходна унапређења по потреби,

Такође, делимично на адекватан начин се комуницира са спољним странама/актерима о питањима која су релевантна за функционисање ФУК-а. Успостављен је ефикасан и ефикасан систем екстерне комуникације правремених и релевантних информација који обезбеђује потребну проактивну транспарентност према државним органима, цивилном сектору, корисницима услуга, грађанима и другим спољним заинтересованим странама (кључни документи су објављени на веб-сајту и сл.), постоје отворени канали комуникације путем којих корисници услуга, грађани,



пословни партнери и друге екстерне заинтересоване стране могу у директном контакту доставити и добити информације, уложити жалбе и примедбе итд. (кориснички сервис/подршка и сл.), али не постоји процедура/правило за одобравање званичне екстерне комуникације (извештаји, обавештења, саопштења итд.) пре објављивања информације; не постоје посебне линије комуникације за пријаву сумње на неправилности итд. које обезбеђују анонимност и поверљивост (узбуђивање и слично); руководство не добија и не разматра информације које потичу из екстерних извора, а релевантне су за ФУК и остваривање циљева организације; постојеће процедуре и методе екстерне комуникације се не анализирају редовно и не унапређују/ажурирају по потреби.

Према образложењу Града Ниша, постоји обавеза редовног извештавања о Интерној ревизији и финансијском управљању и контроли кроз годишњи Упитник Министарства финансија који се доставља до 31. марта. У годишњем извештају Министарству финансија постоји питање у упитнику намењеном интерној ревизији које се односи на кључне налазе Интерне ревизије о ФУК-у, те се ови кључни налази о ФУК-у уз извештај достављају градоначелници и Министарству. Такође, Интерна ревизија сваки појединачан извештај о извршеној ревизији доставља градоначелници и руководиоцу субјекта ревизије. У свим извештајима о извршеним интерним ревизијама постоји поглавље које се односи на закључке о функционисању ФУК-а у вези са ревидираним системом код субјекта ревизије. Ови закључци Интерне ревизије увек се уз извештај достављају руководиоцу субјекта ревизије и градоначелници.

#### *Праћење*

У 2021. години, у Граду Нишу у највећем делу је био успостављен систем праћења и извештавања који му омогућава добијање редовних извештаја о функционисању система финансијског управљања и контроле за који је одговорно, као и структура извештавања која омогућава објективност и независност интерне ревизије и пратило се остваривање циљева.

Делимично су се анализирали узроци евентуалног одступања од утврђених циљева и делимично је успостављена процедура која омогућава запосленима да информишу руководство о уоченим слабостима у систему интерних контрола.

На основу одговора датих у делу Годишњег извештаја за 2022. годину, руководство је проценило да је Град Ниш делимично на адекватан начин пратио и оцењивао успостављање и функционисање ФУК-а. Руководиоци и остали запослени прате да ли контролне активности функционишу на предвиђени начин; руководиоци прате остваривање циљева запослених и организационог дела којим управљају; руководиоци прате поштовање закона и прописа; руководство редовно/благовремено од запослених добија информације о остваривању (или неостваривању) радних задатака, ризицима, неправилностима; анализирају се разлози евентуалног неостваривања циљева; успостављена је функција интерне ревизије; у извештајном периоду је вршена интерна ревизија, у извештајном периоду је вршена екстерна ревизија (ДРИ и/или екстерна ревизија коју је вршила независна ревизорска кућа).

Међутим, не прати се да ли се запослени придржавају процедура и обављају своје задатке, односно да ли се у пракси контролне активности заиста спроводе; није вршено самооцењивање ФУК-а (независно од процеса годишњег извештавања); не процењује се да ли су забележени изузеци, односно одступања од утврђених процедура и правила, оправдани; руководство не предузима активности у случајевима честих изузетака, односно одступања (нпр. измена процедуре, скретање пажње); није вршена процена



безбедности информација и/или ИТ инфраструктуре; не прати се реализација активности предвиђених акционим планом за ФУК и не анализирају се разлози евентуалног одступања од акционог плана.

Процењено је и да је Град Ниш делимично на адекватан начин вршио оцену и благовремено извештавао о слабостима ФУК-а лица која су задужена за предузимање корективних радњи, укључујући и више руководство. Прикупљају се и анализирају све информације које су релевантне за ФУК из свих расположивих извора (интерних или екстерних); разматрају се препоруке интерне и екстерне ревизије; запослени могу дати своје предлоге за унапређење ФУК-а; прихваћене препоруке интерне и екстерне ревизије (уколико их је било) се благовремено спроводе.

Међутим, информације о утврђеним недостацима/слабостима ФУК-а се не достављају благовремено руководству; информације о утврђеним недостацима/слабостима ФУК-а се не достављају одговорнима и надлежнима за отклањање недостатака/слабости ФУК-а; идентификовани недостаци ФУК-а (грешке, пропусти, нелогичности, ограничења итд.) се не анализирају и не утврђују се узроци; не идентификују се неадекватне процедуре/контролне активности и не предлажу се промене (измене процедура, укидање неефективних и неефикасних контролних активности, увођење нових контролних активности); одговор (адекватне радње) усмерен на отклањање недостатака/слабости ФУК-а се не одређује правовремено; радње на отклањању уочених недостатака/слабости ФУК-а (независно од спровођења препорука интерне и/или екстерне ревизије) не спроводе се благовремено; не прати се спровођење радњи на отклањању недостатака/слабости; највише руководство се не обавештава у случају да адекватне радње на отклањању недостатака/слабости нису правовремено спроведен. Према образложењу Града Ниша<sup>78</sup>, руководиоци директних корисника редовно прате стање у оквиру својих јединица, односно свако из своје надлежности. Такође, чланови радне групе за ФУК који представљају одређену управу, тј. организациону јединицу, прате стање и ризике који су сведени на минимум, имајући у виду да постоје строга писана правила, где се искључиво поштују подзаконска акта у виду одлука, правилника, упутстава и осталих аката где су ризици аутоматски сведени на минимум. На састанцима Радне групе, као и на састанцима са руководиоцима директних корисника Града Ниша, расправљало се више пута о Стратегији управљања ризицима и о њеном ревидирању, као и на кварталном нивоу о ризицима и повезаним контролним мерама. Преглед Стратегије ризика и мерење учинка управљања ризицима се врши приликом сваког састанка радне групе једном месечно, као и на састанцима са интерном ревизијом квартално.

<sup>78</sup> Електронским путем од 7. 8. 2023. године



## ЗАКЉУЧАК 2: Руководство Града Ваљева није предузело адекватне мере за успостављање интерне ревизије која доприноси остваривању циљева организације

### Налаз 2.1. Руководство Града Ваљева није обезбедило потпуну примену препорука интерне ревизије



Повељом Службе интерне ревизије града Ваљева, коју је одобрио градоначелник града Ваљева, одређени су сврха, овлашћења и одговорности интерне ревизије. Повељом су утврђена овлашћења градоначелника града Ваљева која се односе на то да, између осталог, прима и извештаје о резултатима рада интерне ревизије и разматра их са руководиоцем Службе интерне ревизије и обезбеђује примену препорука интерне ревизије.

Број неспроведених препорука интерне ревизије за 2021. годину је четири, односно 31% од укупног броја препорука. Број неспроведених препорука интерне ревизије за 2022. годину је девет, односно 53% од укупног броја препорука.

Значајан проценат неспроведених препорука указује на то да субјекти интерне ревизије нису препознали значај интерне ревизије, као активности која треба да допринесе унапређењу пословања и помогне у остваривању циљева, због чега је потребна додатна промоција и подизање свести о њеном значају, посебно међу руководиоцима организационих делова.

Одговорно лице Града Ваљева наводи да је функционална и организациона независност интерне ревизије обезбеђена Одлуком о оснивању Службе интерне ревизије<sup>79</sup>, као и потписивањем Повеље Градоначелника и Руководиоца службе интерне ревизије.

Одлуком о оснивању Службе интерне ревизије наводи<sup>80</sup> се да је Служба организационо независна од делатности коју ревидира, није део ни једног пословног процеса, односно организационог дела корисника буџетских средстава града Ваљева, а у свом раду је непосредно одговорна Градоначелнику града Ваљева.

Рад службе усмерава, контролише и њом руководи руководилац Службе, који је директно одговоран градоначелнику. Наводи се да је градоначелник<sup>81</sup> одговоран за успостављање и обезбеђивање услова за адекватно функционисање интерне ревизије. Одлуком су прописане одговорности градоначелника и руководиоца Службе. Руководилац Службе најмање једном годишње доставља градоначелнику извештај о свом раду и раду Службе, а поред тога доставља и: извештај о резултатима сваке појединачне ревизије и свим важним налазима, датим препорукама и предузетим радњама за побољшање пословања субјекта ревизије; периодичне извештаје о напретку у спровођењу годишњег плана интерне ревизије; извештај о адекватности ресурса за

<sup>79</sup> Одлука о оснивању Службе интерне ревизије број: 011-64/2012-01 од 12. 12. 2012. године и Одлука о изменама и допунама одлуке о оснивању Службе интерне ревизије број: 011-135/2018-01 од 19. 12. 2018. године

<sup>80</sup> Члан 3 Одлука о оснивању Службе интерне ревизије број: 011-64/2012-01 од 12. 12. 2012. године.

<sup>81</sup> Члан 5 став 1 Одлука о оснивању Службе интерне ревизије број: 011-64/2012-01 од 12. 12. 2012. г.





обављање интерне ревизије и извештаје о свим случајевима у којима су активности руководиоца Службе и интерних ревизора наишле на ограничења.<sup>82</sup>

Субјекти ревизије су корисници буџетских средстава Града Ваљева, унутрашње организационе јединице корисника буџетских средстава града, програми, активности или функције које су предмет интерне ревизије, а у надлежности су корисника буџетских средстава града. Руководилац Службе и интерни ревизори имају право на неограничен приступ, руководиоцима, запосленима и средствима субјеката ревизије, информацијама (укључујући и поверљиве), свим расположивим документима и евиденцијама у субјекту ревизије потребним за спровођење ревизије.<sup>83</sup>

Одлуком је прописано да се средства за финансирање послова Службе обезбеђују у буџету града са раздела 2 – Градоначелник града и Градско веће, глава 001 Градоначелник града и Градско веће, функционална класификација 110.<sup>84</sup>

Одлуком о изменама и допунама одлуке о оснивању Службе интерне ревизије број: 011-135/2018-01 од 19. 12. 2018. године извршена је измена која се односила на радно место интерни ревизор. Оно је замењено са радним местима виши интерни ревизор и сарадник у интерној ревизији.

Град Ваљево је донео Повељу Службе интерне ревизије града Ваљева<sup>85</sup> коју је на предлог руководиоца Службе интерне ревизије одобрио Градоначелник града Ваљева.

Повељом су одређени сврха, овлашћења и одговорности интерне ревизије код Града Ваљева.

**Сврха:** Сврха интерне ревизије Града Ваљева је да пружи независно, објективно уверавање и саветодавне услуге осмишљене да додају вредности и унапреде пословање корисника јавних средстава. Мисија интерне ревизије је да унапреди и заштити вредности корисника јавних средстава путем обезбеђења објективног уверавања заснованог на ризику, као и савета и увида. Интерна ревизија помаже кориснику јавних средстава да оствари своје циљеве кроз систематичан, дисциплинован приступ у процени и побољшању ефикасности управљања ризицима, контрола и управљања организацијом.

Служба интерне ревизије града Ваљева обавља интерну ревизију свих организационих делова корисника јавних средстава Града Ваљева, свих програма, активности и процеса у надлежности корисника јавних средстава, укључујући средства Европске уније, као и свих осталих ресурса које су обезбедила друга тела и институције.

Ревизорски процес за пружање услуга уверавања у појединачној ревизији садржи следеће етапе: планирање ревизорског ангажмана, вршење провера, извештавање и праћење активности примене датих препорука.

Ревизорски процеси пружања саветодавних услуга обављају се у области управљања ризицима, контроле и процеса управљања, а садржај ревизорских програма, циљеви, обухват и начин извештавања унапред се утврђују са руководиоцем корисника јавних средстава. Појединачни ревизорски ангажман обухвата пружање услуга уверавања или пружање саветодавних услуга.

Активност интерне ревизије обухвата следеће процене:

<sup>82</sup> Члан 8 Одлука о оснивању Службе интерне ревизије број: 011-64/2012-01 од 12. 12. 2012. године.

<sup>83</sup> Члан 9 Одлука о оснивању Службе интерне ревизије број: 011-64/2012-01 од 12. 12. 2012. године.

<sup>84</sup> Члан 14 Одлука о оснивању Службе интерне ревизије број: 011-64/2012-01 од 12. 12. 2012. године.

<sup>85</sup> Број: 400-19/2020-01/7 од 9. 12. 2020. године





- да ли су препознати и да ли се управља ризицима који се односе на достизање стратешких циљева корисника јавних средстава;
- да ли су активности руководиоца, запослених и других ангажованих од стране корисника јавних средстава у складу са законима, прописима, као и са политикама, процедурама и стандардима корисника јавних средстава;
- да ли су резултати пословања или програма конзистентни са постављеним циљевима;
- да ли се пословање или програми изводе економично, ефективно и ефикасно;
- да ли постојећи процеси и системи омогућују усаглашеност са законима, прописима, као и политикама, процедурама и стандардима корисника јавних средстава;
- да ли су информације и подаци потпуни, поуздани и тачни;
- да ли су средства, укључујући информације, заштићени на одговарајући начин.

Овлашћења: Интерни ревизори не могу имати никакву непосредну оперативну одговорност или овлашћења за било коју активност која је предмет ревизије, сходно томе, интерни ревизори не могу уводити интерне контроле, развијати процедуре, уводити системе, припремати записе или се упуштати у било коју другу активност која може да умањи њихово просуђивање, изузев за послове интерне ревизије.

Како би се одржало и обезбедило да Служба интерне ревизије града Ваљева има овлашћења да испуњава своје дужности, градоначелник града Ваљева:

- одобрава Повељу интерне ревизије;
- одобрава стратешки и годишњи план интерне ревизије;
- обезбеђује ресурсе за интерну ревизију (запослени, средства, опрема) који су неопходни да би испунила своје дужности;
- обезбеђује да руководиоца Службе интерне ревизије и интерни ревизори имају право слободног и неограниченог приступа свим активностима, руководиоцима и запосленима, евиденцији, имовини и електронским и другим подацима;
- прима извештаје о резултатима рада интерне ревизије и разматра их са руководиоцем Службе интерне ревизије;
- обезбеђује примену препорука интерне ревизије;
- одобрава и доставља годишњи извештај о раду интерне ревизије, који је сачинио руководиоца Службе интерне ревизије коришћењем упитника објављеног на интернет презентацији ЦЈХ, у складу са прописаним роком.

Руководилац Службе интерне ревизије, ради одржавања и обезбеђења активности интерне ревизије, овлашћен је за:

- припрему и подношење на одобравање Градоначелнику града Ваљева Повеље интерне ревизије, стратешког и годишњег плана интерне ревизије;
- организовање, координацију и расподелу радних задатака интерним ревизорима у сагласности са њиховим знањем и вештинама у Служби интерне ревизије;
- одобравање планова обављања појединачног ревизорског ангажмана;
- надгледање спровођења годишњег плана интерне ревизије и примену методологије интерне ревизије у јавном сектору од стране интерних ревизора;
- припрему и подношење на одобрење Градоначелнику града Ваљева плана за професионалну обуку и професионални развој интерних ревизора;



- припрему и подношење на одобрење Градоначелнику града Ваљева захтева за обезбеђење специјализованих услуга, неопходних за реализацију појединачних ревизорских ангажмана;
- достављање Градоначелнику града Ваљева годишњег извештаја о раду интерне ревизије, извештаја о резултатима сваког појединачног ревизорског ангажмана, периодичних извештаја о напретку у спровођењу годишњег плана интерне ревизије и извештаја о адекватности ресурса за обављање интерне ревизије;
- достављање извештаја о свим случајевима у којима су активности руководиоца Службе интерне ревизије и интерних ревизора наишле на ограничења.

**Одговорност:** Руководилац Службе интерне ревизије одговоран је да:

- достави, на процени ризика засноване планове интерне ревизије, на разматрање и одобравање Градоначелнику града Ваљева;
- извештава Градоначелника града Ваљева о последицама ограничења ресурса у извршењу планираних активности интерне ревизије;
- прегледа и по потреби предложи измену планова интерне ревизије, као одговор на промене у пословању, ризицима, операцијама, програмима, системима и контролама код корисника јавних средстава;
- извештава више руководство о измени планова интерне ревизије;
- обезбеди да се сваки ангажман из плана интерне ревизије изврши, укључујући одређивање циљева и обухвата, доделе одговарајућих ресурса и одговарајуће документовање свих активности у вези са спровођењем ангажмана;
- обезбеди да су сви резултати ревизорског ангажмана адекватно и благовремено поднети руководству субјекта ревизије и да су успостављене процедуре како би се осигурало праћење извршења и извештавање о усаглашеним препорукама са руководством; накнадно прати налазе ангажмана и корективне радње и периодично извештава Градоначелника града Ваљева о било којој радњи која није ефективно спроведена;
- обезбеди да Служба интерне ревизије колективно поседује или прибавља знање, вештине и друге компетенције које су потребне ради испуњења захтева Повеље интерне ревизије;
- обезбеди да се примењује методологија и друге смернице које је утврдила Централна јединица за хармонизацију Министарства финансија;
- успостави и обезбеди поштовање политика и процедура рада Службе интерне ревизије;
- обезбеди поштовање политика и процедура корисника јавних средстава, изузев ако су такве политике и процедуре у супротности са прописима којима се уређује интерна ревизија у јавном сектору Републике Србије, међународним стандардима интерне ревизије или повељом интерне ревизије. У случају да се установи несагласност политика и процедура јединице за интерну ревизију са другим политикама и процедурама корисника јавних средстава о томе, са предлогом за решење, извештава Градоначелника града Ваљева;
- успостави програм обезбеђења и унапређења квалитета који покрива све аспекте рада Службе за интерну ревизију, укључујући резултате екстерног и интерног (текућег и периодичног) оцењивања;
- обезбеди да све особе које обављају ревизорски ангажман чувају тајност службених и пословних података;



- обезбеди да у случају потенцијалног сукоба интереса особе које обављају ревизорски ангажман дају изјаву о потенцијалном сукобу интереса и да не дозволи да врше ревизију активности, односно процедура уколико су на истој радили током претходних 12 месеци.

Руководилац Службе интерне ревизије и интерни ревизори у обавези су да сарађују са ЦЈХ. Такође, Руководилац Службе интерне ревизије успоставља сарадњу са ДРИ и другим институцијама, ради унапређења рада и професионалног развоја интерних ревизора.

Службе интерне ревизије није формално доносила акт којим се прописује методологија интерне ревизије, већ се пре обављања ревизије система ревизије раде по методологији, на основу приручника за интерну ревизију у Републици Србији.

Град Ваљево је доставио образложење да није утврђен програм за оцену квалитета Службе интерне ревизије и није вршена интерна оцена квалитета рада јединице интерне ревизије. Наводе да је вршено појединачно оцењивање запослених и руководиоца Службе интерне ревизије у 2021. и 2022. години. Образлажу да, ради спровођења сталног надзора, Служба интерне ревизије има евиденцију обављених прегледа појединачних ревизорских ангажмана и чува их у ревизорском досијеу по субјектима ревизије, коју није потписао руководилац Службе за интерну ревизију нити је друго лице вршило преглед ревизије у 2021. године, осим у две менторске ревизије (једне у 2022. години) у којима ревизорски тим сарађује са ментором из ЦЈХ.

Служба интерне ревизије је доставила стратешки план интерне ревизије Града Ваљева за период 2021–2023. године<sup>86</sup> и стратешки план интерне ревизије Града Ваљева за период 2022–2024. године<sup>87</sup>. Дописом су се изјаснили да се Стратешки план израђује на основу процене ризика, да је одобрен од стране Градоначелника, да је објављен на интернет страници и да је прослеђен руководиоцима појединачно. Што се тиче објављивања Стратешког плана на интернет страници, изјаснили су се да је на интернет страници Града Ваљева доступан Стратешки план за 2022. годину (као стратешки план за 2020–2022.). Увидом у званичну интернет страницу Града Ваљева 15. 6. 2023. године, утврдили смо да су доступна два Стратешка плана и то за период 2019–2021. године<sup>88</sup> и за период 2020–2022. године<sup>89</sup>.

#### Стратешки план интерне ревизије Града Ваљева за период 2021–2023. године<sup>90</sup>

У овом стратешком плану се наводи да се интерна ревизија се обавља према: стратешком плану за трогодишњи период; годишњем плану и плану појединачне ревизије (оперативни план).

Приликом идентификовања система, Служба интерне ревизије се определила за класификацију система према функцији. Идентификовано је пет система (1. Планирање, припрема и извршење буџета; 2. Набавке; 3. Финансијско-рачуноводствени систем; 4. Систем зарада и 5. Приходи) и у оквиру сваког више подсистема. Служба је извршила

<sup>86</sup> Број: 400-21/2020-01/7 од 30. 12. 2020. године.

<sup>87</sup> Број: 400-18/2021-01/7 од 28. 12. 2021. године.

<sup>88</sup> Број: 400-25/2018-01/7 од 24. 12. 2018. године.

<sup>89</sup> Број: 400-37/2019-01/7 од 30. 12. 2019. године.

<sup>90</sup> 400-21/2020-01/7 од 30. 12. 2020. године



процену ризика за свих пет система. На основу индекса ризика ревизијски системи су сврстани у ревизије: високог ризика преко 80, средњег ризика од 60 до 80 и ниског ризика до 60.

РБ	Назив система	Индекс ризика	Ниво ризика
1	Планирање, припрема и извршење буџета	85	висок
2	Набавке	84	висок
3	Финансијско-рачуноводствени систем	76	средњи
4	Плате	58	низак
5	Приходи	69	средњи

За период Стратешког плана предвиђене су ревизије следећих система:

План за 2021. годину	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Набавке, подсистем закључивање и извршавање уговора по јавним набавкама</li> <li>2. Планирање, припрема и извршење буџета, подсистем планирање и извршење расхода за субвенције</li> <li>3. Приходи, подсистем приходи од закупа пословних просторија</li> <li>4. Плате</li> </ol>
План за 2022. годину	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Приходи</li> <li>2. Набавке</li> <li>3. Финансијско-рачуноводствени систем</li> <li>4. Планирање, припрема и извршење буџета</li> </ol>
План за 2023. годину	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Набавке</li> <li>2. Приходи</li> <li>3. Финансијско-рачуноводствени систем</li> <li>4. Планирање, припрема и извршење буџета</li> <li>5. Плате</li> </ol>

Осим наведеног, предвиђене су и саветодавне услуге и извођење ревизија по захтеву Градоначелника Града Ваљева.

У делу „Време потребно за ревизије“, извршена је процена да ревизија са трочланим тимом траје осам недеља/40 радних дана/120 ревизор дана. Расположено је укупно 170 ревизор дана по једном ревизору. Истакнуто је да је у Служби недовољан број интерних ревизора (два запослена). Са попуњеном Службом (три запослена) могле би се годишње обавити четири ревизије система. Напомиње се да у случају неадекватног броја овлашћених ревизора и других непредвидивих околности није могуће извршити планирани обим рада.

#### Стратешки план интерне ревизије Града Ваљева за период 2022–2024. године<sup>91</sup>

Као и у претходном Стратешком плану, идентификовани су системи и класификовани према функцији (исти као за период 2021–2023).

Извршена је процена ризика система, и израчунат је индекс ризика: индекс ризика=степен ризика\*тежина фактора ризика).

На основу индекса ризика и примера из Приручника за интерну ревизију, у Републици Србији ревизијски системи су сврстани у ревизије: високог ризика – са

<sup>91</sup> Број: 400-18/2021-01/7 од 28.12.2021. године



индексом ризика од 85 и више, средњег ризика – са индексом ризика од 40 до 84 и ниског ризика – са индексом ризика до 39 и ниже:

РБ	Назив система	Индекс ризика	Ниво ризика
1	Планирање, припрема и извршење буџета	85	висок
2	Набавке	88	висок
3	Финансијско-рачуноводствени систем	76	средњи
4	Плате	51	средњи
5	Приходи	69	средњи

За период Стратешког плана предвиђене су ревизије следећих система:

План 2022. годину	за	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Приходи – подсистем: приходи од закупа пословних просторија</li> <li>2. Набавке – подсистем: закључивање и извршавање уговора по јавним набавкама</li> <li>3. Финансијско-рачуноводствени систем- подсистем попис</li> <li>4. Планирање, припрема и извршење буџета</li> </ol>
План 2023. годину	за	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Набавке</li> <li>2. Приходи</li> <li>3. Финансијско-рачуноводствени систем</li> <li>4. Планирање, припрема и извршење буџета</li> <li>5. Плате</li> </ol>
План 2024. годину	за	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Набавке</li> <li>2. Планирање, припрема и извршење буџета</li> <li>3. Приходи</li> <li>4. Плате</li> </ol>

Осим рада на планираним ревизијама у току сваке године предвиђа се капацитет од 20% укупно расположивог времена за ревизије и саветодавне услуге по захтеву Градоначелника града Ваљева.

Време потребно за ревизије: По једном ревизору је годишње у просеку доступно 170 ревизор дана. За процену потреба ревизије, користи се процена да ревизија система ревизорског тима од два члана траје у просеку осам календарских недеља или око 40 радних дана, односно просечно 80 ревизор дана у Служби која укупно има два запослена интерна ревизора. Служба ИР града Ваљева има на располагању укупно 340 ревизор дана (2 x 170) и могло би се обавити максимално до четири ревизије система годишње.

Град Ваљево је дописом изјавио да су донети годишњи планови интерне ревизије за тражени период (2021. и 2022. година). Такође, истичу да су израђени на основу Стратешког плана и усклађен са њим. Наводе да је Годишњи план за 2020. годину објављен, а касније појединачно прослеђен за тражене године надлежнима за објављивање и ажурирање.

#### Годишњи план интерне ревизије Града Ваљева за 2021. годину<sup>92</sup>

Градоначелник Града Ваљева је одобрио овај план. У уводном делу Годишњег плана се наводи његова сврха, сврха планирања у интерној ревизији, као и да је Годишњи

<sup>92</sup> Број: 400-22/2020-01/7 од 30.12.2020. године



план сачињен на основу Стратешког плана интерне ревизије града Ваљева за период 2021–2023. године<sup>93</sup>.

За 2021. годину планиране су следеће активности:

1. Субјект ревизије: Предшколска установа „Милица Ножица“, Ваљево  
Ревизија система: набавке  
Подсистем: Закључивање и извршавање уговора по јавним набавкама
2. Субјект ревизије: Градска управа Ваљево  
Ревизија система: приход  
Подсистем: Приходи од закупа пословног простора
3. Субјект ревизије: Градска управа Ваљево  
Ревизија система: планирање, припрема и извршење буџета  
Подсистем: Планирање и извршење расхода за субвенције
4. Субјект ревизије: Матична библиотека „Љубомир Ненадовић“, Ваљево  
Ревизија система: плате  
Подсистем: плате, додаци и накнаде запослених
5. Ad hoc ревизија по захтеву Градоначелника

#### Годишњи план интерне ревизије Града Ваљева за 2022. годину<sup>94</sup>

Наводи се да је Годишњи план рада интерне ревизије града Ваљева за 2022. годину урађен на основу Стратешког плана интерне ревизије за период 2022–2024. године, а у складу са циљевима, приоритетима и расположивим ресурсима и представља инструмент спровођења примене закона и прописа.

Годишњим планом рада за 2022. годину дефинисан је циљ смањење ризика у пословању директних и индиректних корисника буџетских средстава Града Ваљева на најмању могућу меру, као и реализација програма, пројеката и пројектних активности код корисника буџетских средстава. За идентификовање и отклањање неправилности користиће се и налази екстерне ревизије (ДРИ) који ће бити преузети након званичног обелодањивања извештаја ДРИ за град Ваљево<sup>95</sup>. Наведени циљ Интерна ревизија ће остваривати кроз:

I Ревизију система (коришћењем техника: метод интервјуа, тестирањем документације, провером физичких доказа и посматрањем на лицу места) која обухвата:

1. Редовну проверу усаглашености пословања директних и индиректних корисника буџетских средстава града Ваљева са законима и прописима (ревизија ће обухватити планирање, припрему, рад на терену и извештавање)
2. Праћење извршења препорука субјекта ревизије

II Консултантску улогу интерне ревизије са циљем унапређења рада пословног система града Ваљева,

III Едукацију и стручно оспособљавање запослених

<sup>93</sup> Број: 400-21/2020-01/7 од 30.12.2020. године

<sup>94</sup> Број: 400-19/2021-01/7 од 28. 12. 2021. године

<sup>95</sup> ДРИ у току 2021. године вршила ревизију консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета града Ваљева за 2020. годину





IV Сарадња са другим институцијама: ЦЈХ, ДРИ, као и са другим органима и институцијама и професионалним удружењима, у циљу унапређења рада и професионалног усавршавања.

Планирано је да носилац активности у спровођењу ревизија за 2022. годину буде руководилац Службе интерне ревизије. Запослена у Служби ИП ће према плану у 2022. години, бити члан ревизорског тима са одређеним бројем ревизор дана уз могућност вршење 2 (две) ревизије система по плану менторске обуке ЦЈХ. Како се наводи, укупан број ревизор сати зависи у једном делу од модела и динамике практичне обуке запослене службенице за вршење две ревизије по програму ЦЈХ у који је укључена уз програм обуке.

За 2022. годину планиране су следеће активности:

1. Субјект ревизије: Градска управа града Ваљева  
Ревизија система Приходи

Подсистем: приходи од закупа пословних просторија

2. Субјект ревизије: Установа за физичку културу „Валис“  
Ревизија система Набавке

Подсистем: закључивање и извршавање уговора по јавним набавкама за период 1. 1.2021 – 30. 6. 2022. године

3. Субјект ревизије: Градска управа града Ваљева  
Финансијско-рачуноводствени систем

Подсистем: попис имовине, средстава, обавеза и потраживања са стањем на дан 31. 12. 2021. године

4. Субјект ревизије: Градска управа Ваљево  
Планирање, припрема и извршење буџета за период 1. 1 – 31. 12. 2021.

године

Подсистем: планирање и извршење прихода-изворни приходи

5. „Ad hoc“ ревизија и/или саветодавне услуге по захтеву Градоначелника.  
Ревизија система и саветодавне услуге по захтеву Градоначелника у току 2022. године (до 20% укупног броја ревизор сати).

Поред ревизија, Руководилац Службе интерне ревизије ће у току 2022. године бити анагажован:

- на изради годишњег извештаја о стручном усавршавању и раду запослених у служби интерне ревизије Градоначелнику и ЦЈХ,
- на ревидирању Стратешког плана 2022–2024. и изради Годишњег плана рада интерне ревизије за 2023. годину, у децембру 2022. године
- на утврђивању радних циљева, додели радних задатака и активностима у вези са обукама и оцењивањем појединачног ангажовања и резултата рада у Служби

Град Ваљево је доставио образложење у коме се наводи да су годишњи извештаји о раду за 2021. и 2022. годину редовно достављани градоначелнику уз допис и



разматрање. Код усвајања годишњих извештаја о раду нема званичног усвајања, али је Градоначелник писаном кореспонденцијом упознат у потпуности (електронски и званично преко писарнице). Истичу да структура извештавања у пуној мери обезбеђује објективност и независност.

Даље наводе да се, пре уручења извештаја, доставља Нацрт извештаја субјекту ревизије који у прописаном року доставља одговор и примедбе са којима се упознаје и градоначелник након уручења коначног извештаја. Градоначелник пријемом Извештаја у електронској форми, касније и својим потписом на годишње извештаје ревизије, до 31. марта потписом верификације садржаја извештаја (годишњих извештаја које интерна ревизија саставља за Министарство финансија) и оцењивањем руководиоца службе и запослене, прихвата годишње извештаје о раду који су достављени градоначелнику без формалних одлука о усвајању.

Достављен нам је имејл<sup>96</sup> у којем Руководилац службе интерне ревизије доставља Градоначелнику Годишњи извештај Службе интерне ревизије за 2021. годину<sup>97</sup>. Руководилац Службе ИР предлаже састанак са градоначелником и начелником градске управе. У другом имејлу<sup>98</sup> који нам је достављен а односи се на информисање градоначелника о томе да ће му бити достављена овлашћења на потпис, након што је усвојен Годишњи план интерне ревизије за 2022. годину.

#### Годишњи извештај о раду за 2021. годину Службе интерне ревизије града Ваљева<sup>99</sup>

Истиче се да је у 2021. години у Служби било упражњено једно радно место „виши интерни ревизор“, да је то питање у директној надлежности Градоначелника града Ваљева, као и да су кадровским планом за 2021. годину, који је усвојен на седници Скупштине града Ваљева<sup>100</sup>, била предвиђена три радна места у Служби ИР у звању самостални саветник.

У извештају се наводи да су запослени у Служби ИР извршили планиране ревизорске активности испуњавајући радне циљеве као појединци и задатке у складу са Годишњим планом и плановима појединачних ревизија и овлашћењима градоначелника у предвиђеном року.

У току 2021. године, Служба ИР је извршила три ревизије система и обављала саветодавне активности усмено и писмено имејлом упућених ка градоначелнику.

У извештају су представљени подаци о спроведеним ревизијама у 2021. години, а за две ревизије су обезбеђени докази о испуњености одређеног броја датих препорука у току самих ревизија (ПУ „Милица Ножица“ и Матична библиотека „Љубомир Ненадовић“), док се Начелник градске управе сагласио са налазима и препорукама након ревизије система расходи за субвенције.

Неке од најважнијих слабости и недостатака у ПУ „Милица Ножица“:

- Предшколска установа „Милица Ножица“ није у складу са чланом 81 Закона о буџетском систему и Правилником о заједничким критеријумима и

<sup>96</sup> Имејл са датумом 26. 1. 2022. године

<sup>97</sup> 400-01/2022-01/7 од 26. 1. 2022. године

<sup>98</sup> Имејл са датумом 25. 2. 2022. године

<sup>99</sup> 400-1/2022-01/7 од 26. 1. 2022. године

<sup>100</sup> 119-3/20-01/2 од 28. 12. 2020. године



- стандардима за успостављање и функционисање система финансијског управљања и контроле у јавном сектору успоставила систем ФУК.
- На интернет страници Установе нису били објављени финансијски планови, информатор о раду, завршни рачун и финансијски извештаји сходно члану 6 став 3 Закона о буџетском систему.
  - У предшколској установи, у 2020. години важио је Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке број: 9177 од 2. 10. 2015, а да није благовремено донет нови усаглашен Правилник о ближем уређивању поступка набавки у складу са Законом о Јавним набавкама (Сл. гласник РС 91/2019). Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке је донет након шест месеци примене ЗЈН, тачније 13. јануара 2021. заведен под дел. бр: 155/3/2021. На печату установе заведен је под бр. 706, дана 27. 1. 2021. године.
  - Установа није донела писана правила и одредила лица за праћење извршења уговора о ЈН од стране установе у циљу образовања комисије за примопредају. Нису прописане процедуре и правила за одређивања лица задужених за праћење извршења уговора.

Најважније слабости и недостаци утврђени у Градској управи – систем расхода, подсистем субвенције:

- У субјекту ревизије није успостављен систем ФУК у складу са чланом 81 Закона о буџетском систему;
- Субјект ревизије није донео писане смернице за израду Посебних програма за коришћење средстава из буџета Града;
- Нису донете писане процедуре којима би се обухватили процеси давања сагласности на Посебне програме коришћења средстава субвенција ЈКП и ЈП и Процедура реализације захтева за доделу средстава.

Што се тиче саветодавних услуга, у Годишњем извештају се наводи да је градоначелник упутио налог Служби интерне ревизије за контролу финансијског пословања, што није у надлежности Службе већ буџетске инспекције, а што је, како се наводи у образложењу, Служба и навела.

У делу „Стручно усавршавање ревизора у 2021. години“, наводи се да су испуњаване у потпуности и испоштовани прописани критеријуми за запослене у служби ИП града Ваљева у складу са планом, иницијативама и активностима за које је Градоначелник дао сагласност, по предлогу руководиоца Службе интерне ревизије. Током 2021. године, руководилац службе је остварио 58 поена, а сарадница у интерној ревизији је похађала теоретску обуку Министарства финансија „Основе интерне ревизије“, учествовала у три ревизије система и наставила са обукама.

Иако је у извештају наведено да су извршили планиране активности, изостала је ревизија система: приходи, подсистем: приходи од закупа пословног простора, субјект ревизије: Градска управа Ваљево, што је било предвиђено Годишњим планом интерне ревизије Града Ваљева за 2021. годину<sup>101</sup>.

<sup>101</sup> Број: 400-22/2020-01/7 од 30. 12. 2020. године



Годишњи извештај о раду за 2022. годину Службе интерне ревизије града Ваљева<sup>102</sup>

У току 2022. године било је упражњено радно место виши интерни ревизор. Кадровским планом за 2022. годину била су предвиђена три радна места у Служби ИР. Ово питање је у надлежности Градоначелника.

Као и у претходном извештају, наведено је да су запослени у Служби ИР извршили планиране ревизорске активности испуњавајући радне циљеве као појединци и задатке у складу са Годишњим планом и плановима појединачних ревизија и овлашћењима градоначелника у предвиђеном року.

Руководилац Службе интерне ревизије – вођа тима је у 2022. години је обављао ревизије, састављао Годишње извештаје за Градоначелника и ЦЈХ, радио на изради и ажурирању стратешког плана и годишњег плана за наредну годину, координирао радним задацима у Служби, обављао саветодавне активности. Сарадница у интерној ревизији је извршила радне циљеве у тиму и пролазила теоретске обуке.

Служба интерне ревизије је спровела три ревизије система (уручени нацрти и коначни извештаји) и обављала саветодавне активности за Градоначелника.

Ревизије које су спроведене:

1. Установа за физичку културу „Валис“, Ваљево – ревизија система: набавке; подсистем: закључивање и извршавање уговора по јавним набавкама за период 1. 1. 2021 – 31. 3. 2022. године.
2. Градска управа града Ваљево – ревизија система: приходи од закупа пословног простора и евиденција прихода пословног процеса у пословним књигама за период 1. 1. 2020 – 31. 12. 2021. године.  
Као и у ревизији која је спроведена 2021. године, међу слабостима и недостацима се опет налази то да није успостављен систем ФУК у складу са чланом 81 Закона о буџетском систему.

3. Градска управа града Ваљево – ради се о ревизији која је спроведена под менторством ЦЈХ, систем: финансијско-рачуноводствени систем, подсистем: попис имовине, средстава, обавеза и потраживања.

Слабости: а) у Градској управи града Ваљево није успостављен систем ФУК – препорука: донети процедуру у којој ће се дефинисати јасне поделе дужности, овлашћења, рокове и активности; б) није успостављена процедура за попис имовине и обавеза, решење о вршењу пописа и образовању комисије за попис је донето након прописаног рока – препорука: Успоставити контролне механизме који ће обезбедити доследну примену важеће регулативе; в) у поступку ревизије није дат на увид План рада комисије за попис са стањем на дан 31. 12. 2021. године – препорука: Успоставити контролне механизме који ће обезбедити да се правовремено, пре почетка пописа, припрема план рада комисије за попис; г) Овлашћено лице вршиоца пописа је на основу Решења сачинило писано Упутство за рад Комисије које не садржи све неопходне елементе који обезбеђују потпуно и благовремено спровођење редовног годишњег пописа – препорука: Израдити писано Упутство тако да оно садржи све неопходне елементе који ће омогућити потпуно и благовремено спровођење редовног годишњег пописа итд.

<sup>102</sup> 400-1/2023-01/7 од 12. 1. 2023. године



Одговорно лице наводи да се руководство директних и индиректних буџетских корисника саглашава са датим препорукама, прихвата их и на састанцима се о томе води дискусија. Праћење извршења препорука је на одређеном нивоу код појединачних ревизија, а поред свега, услед неустављања система ФУК, није било активности на спровођењу препорука које је ревизија дала у вези са ФУК-ом и са којима се руководство сагласило.

На основу поновног захтева за доставу документације, Град Ваљево је доставио табеларне прегледе препорука датих субјектима ревизије са: коментарима руководства, лицем одговорним за примену и рок за спровођење препорука, статус препорука – фаза примене.

Табела број 1: Преглед броја спроведених/неспроведених препорука интерне ревизије у периоду 2021–2022. године у Граду Ваљево

		Број	% од укупно
2021.	Број спроведених препорука у остављеном року	9	69%
	Број неспроведених препорука	2	15,5 %
	Број спроведених препорука којима је продужен рок за спровођење	2	15,5 %
	<b>Укупан број датих препорука у току 2021. године</b>	<b>13</b>	<b>100%</b>
2022.	Број спроведених препорука у остављеном року	8	47%
	Број неспроведених препорука	9	53%
	Број спроведених препорука којима је продужен рок за спровођење	-	-
	<b>Укупан број датих препорука у току 2022. године</b>	<b>17</b>	<b>100%</b>

Извор: Град Ваљево

У 2021. години спроведене су три ревизије и то:

1. Предшколске установе „Милица Ножица“, Ваљево – дато је седам препорука, а установа није испунила једну која се односи на успостављање ФУК-а (у току 2022. године и сада у поступку је увођења ФУК-а, ангажована је консултантска кућа). Осталим препорукама је био задат рок од осам дана од уручења извештаја. Сем за две препоруке, за које је наведено да су испуњене у року, за остале се само наводи да су испуњене.

За две препоруке је у Плану извршења датих препорука наведен рок „од уручења извештаја“.

2. Установе културе: Матична библиотека „Љубомир Ненадовић“, Ваљево – испунила је све три препоруке.
3. Градске управе града Ваљева – дате су три препоруке. Није доставила доказе да је испунила препоруке у остављеном року, иако се начелник Градске управе сагласио са планом активност препорука. Градској управи Града Ваљева препоручено је да успостави систем ФУК, да приступи доношењу Смерница за израду Посебних програма за коришћење средстава из буџета Града у 2022. години са циљем успостављања једнообразности у планирању расхода (структуре трошкова) који се финансирају субвенцијама Града Ваљева и да донесе процедуре којима ће се дефинисати пословни процес надзора над расходима за субвенције и идентификовање свих ризика у циљу



заштите јавних средстава и обезбеђења сврсисходног пословања корисника буџетских-јавних средстава.

У 2022. години спроведене су три ревизије и то:

1. Установе за физичку културу „Валис“ Ваљево – дато пет препорука које је субјект испунио у остављеном року.
2. Градске управе Ваљево, за систем прихода подсистем: приходи од закупа – укупно су дате четири препоруке. Субјект ревизије није доставио доказ да је испунио препоруке у остављеном року за препоруке, а начелник Градске управе у року од осам дана није доставио примедбе ни потписао план активности препорука. Ревизија има уверавање од руководиоца одељења да је испуњена задата препорука бр. 4, али нема доказе тако да се сматра да субјект ревизије није поступао по задатим препорукама у роковима који су остављени у плану активности.
3. Градске управе Ваљево, за подсистем: попис имовине, средстава – дато је осам препорука. Једна је делимично спроведена, три препоруке спроведене су са закашњењем, три су спроведене и једна није спроведена у остављеном року.

Град Ваљево је доставио и планове извршења датих препорука за све наведене ревизије.

Служба интерне ревизије је указала на то да у Годишњим извештајима о обављеним ревизијама и активностима интерне ревизије, који се доставља ЦЈХ, у тачки 14 исказује мишљење о успостављеном нивоу ФУК.

У наредној табели ће бити приказана мишљења Службе из наведених извештаја:

<b>2020. година</b>	Није успостављен систем ФУК и застало се у започетом процесу. Систем ФУК ни формално ни суштински није на задовољавајућем нивоу. Ново руководство је решено да успостави систем ФУК и промењен је руководиоца радне групе и формирана је нова радна група за увођење система ФУК.
<b>2021. година</b>	Град Ваљево није на адекватан начин успоставио систем ФУК, односно застало се са започетим процесом. Потребно је и формално и суштинско успостављање система ФУК на законом прописан начин као и његова имплементација. Налази ДРИ из претходног периода о нивоу ФУК као и налази интерне ревизије су подударни и градско руководство је упознато. Са руководиоцем радне групе потребно је доћи до постојећих докумената које је Град добио и платио. То је полазна основа за надоградњу и успостављање, уз ажурирање постојећих процедура.
<b>2022. година</b>	Потребно је да Град Ваљево на вишем нивоу и на адекватан начин успостави систем ФУК. Потребно је и формално и суштинско успостављање система ФУК на законом прописан начин као и његова имплементација. Налази ДРИ из претходног периода о нивоу ФУК као и налази интерне ревизије су подударни и градско руководство је упознато. Са руководиоцем радне групе потребно је доћи до постојећих докумената које је Град добио и платио. То је полазна





	основа за надоградњу и успостављање, уз ажурирање постојећих процедура.
--	---

Из наведеног се закључује да се мишљење Службе интерне ревизије из године у годину понавља и исказује у непромењеном облику, што значи да руководство Града Ваљева не предузима адекватне мере како би успоставило систем ФУК.

### Интерна ревизија Града Ниша

Одговорно лице Града Ниша наводи да је функционална и организациона независност интерне ревизије обезбеђена Одлуком о оснивању Службе за интерну ревизију органа и служби Града Ниша, као и потписивањем Повеље интерне ревизије од стране Градоначелника и Руководиоца службе интерне ревизије. Такође је наведено да се у и у делу Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији који се односи на Службу интерне ревизије наводи њена организационална и функционална независност.

Одлуком о оснивању Службе за интерну ревизију органа и служби Града Ниша наводи<sup>103</sup> се да је Служба функционално и организационо независна од делатности коју ревидира, рад службе је независан и самосталан, а радом службе руководи руководилац јединице за интерну ревизију који за свој рад и рад службе одговара Градоначелнику. Наводи се да руководиоца јединице за интерну ревизију поставља Градоначелник који одлучује о правима и обавезама из радног односа руководиоца јединице за интерну ревизију, а да о правима и обавезама из радног односа запослених у служби одлучује руководилац јединице за интерну ревизију.<sup>104</sup>

Субјекти ревизије су сви организациони делови Града Ниша, његови индиректни корисници буџетских средстава, градске општине, сви програми, активности и процеси у надлежности Града Ниша. Градоначелница Града Ниша обезбеђује ресурсе за интерну ревизију (запослене, средства и опрему) и обезбеђује да руководилац службе и интерни ревизори имају право на слободан и неограничен приступ свим активностима, руководиоцима, запосленима, евиденцијама, имовини и електронским и другим подацима.<sup>105</sup>

Град Ниш је образложио да критеријум који је био узет приликом одређивања броја интерних ревизора јесте да ЈЛС има статус града и да је за почетак потребно формирати јединицу од три запослена од којих је један руководилац и два службеника што је у складу са прописима. Руководилац Службе интерне ревизије је изнео свој став да број потребних интерних ревизора јесте одређен на основу процене ризика, обима и сложености пословних процеса, обима расположивих средстава и броја запослених као и других фактора који су са градоначелником и највишим руководством сагледани. Такође је навела да је у складу са тим, извршено попуњавање упражњеног радног места октобра 2021. године, да је испоштована потреба да, осим квалификација и искуства које је прописано за рад у служби интерне ревизије, запослени поседују и одређене личне

<sup>103</sup> Члан 3 и 5 Одлука о оснивању службе за интерну ревизију органа и служби Града Ниша број 927/2016-01 од 18. 3. 2016. године

<sup>104</sup> Члан 6 и 8 Одлука о оснивању службе за интерну ревизију органа и служби Града Ниша број 927/2016-01 од 18. 3. 2016. године

<sup>105</sup> Повеља интерне ревизије број: 3207/2020-01 од 14. 10. 2020. године.



карактеристике и вештине неопходне за разумевање и активно учешће у пословима интерне ревизије као и за успешан завршетак обуке.

Град Ниш је доставио Повељу интерне ревизије града Ниша<sup>106</sup> коју је на предлог руководиоца Службе интерне ревизије одобрила Градоначелница града Ниша. Повељом су одређени сврха, овлашћења и одговорности интерне ревизије код града Ниша.

Град Ниш је доставио Етички кодекс од 14. 10. 2020. године са садржином која значајно прати садржину модела Министарства финансија.

Град Ниш је донео следећа акта којим се прописује методологија интерне ревизије:

1. Процедура припреме стратешког и годишњег плана интерне ревизије и Процедура за ревизију система, на обрасцу из приручника ЦЈХ „Мапа пословних процеса – Образац 2“ и „Документација о систему – процедуре – Образац 3“. Документ је заведен под бројем ИР79-3/2022-01 од 30. 12. 2022. године. Одговорно лице је навело да је документ израђен почетком 2021. године, а потписан и заведен на крају године када су сви чланови радне групе за ФУК имали обавезу да потпишу и доставе радној групи израђене обрасце за све организационе делове Града Ниша. У достављеним документима је дат опис поступака и писане процедуре за пословни процес процене, као и вредновања управљања ризицима, контроле и управљања организацијом.

2. Правилник о раду Службе за интерну ревизију органа и служби Града Ниша број 4094/2016-01 од 21. 12. 2016. године. У поглављу 3. овог правилника наведене су активности и задаци Службе за интерну ревизију органа и служби Града Ниша, док је у поглављу 4. прописан поступак извештавања.

Град Ниш, Служба за интерну ревизију органа и служби Града Ниша, доставила је стратешки план интерне ревизије Града Ниша за период 2021–2023. године<sup>107</sup> и стратешки план интерне ревизије Града Ниша за период 2022–2024. године<sup>108</sup>. Дописом од 15. 5. 2023. године су се изјаснили да се Стратешки план израђује на основу процене ризика, да је одобрен од стране Градоначелнице и да је објављен на интернет страници. (<https://www.ni.rs/sluzba-za-internu-reviziju-organa-i-sluzbi-grad-nisa/>.)

#### Стратешки план интерне ревизије Града Ниша за период 2021–2023. године

У овом стратешком плану је идентификовано је ревизијско окружење. Статутом града Ниша утврђено је да су органи града: Скупштина града, Градоначелник, Градско веће и Градске управе, Правобранилаштво и омбудсман као директни буџетски корисници града Ниша. На територији града Ниша има пет градских општина које имају својство правних лица, у оквиру права и дужности из статута града Ниша. Одлуком о градским управама образовано је шест градских управа, док је посебном одлуком скупштине града образована Канцеларија за локални економски развој као још један директни буџетски корисник. Град Ниш је оснивач 17 установа из области културе, предшколског образовања, спорта, туризма и социјалне заштите који су индиректни корисници буџета града.

#### Стратешки план интерне ревизије Града Ниша за период 2022–2024. године

У току буџетске 2021. године и на дан 31. децембар, у Служби за интерну ревизију органа и служби Града Ниша била су запослена три интерна ревизора од којих је

<sup>106</sup> Број: 3207/2020-01 од 14. 10. 2020. године

<sup>107</sup> Број: ИР70/2020-01 од 25. 12. 2020. године.

<sup>108</sup> Број: ИР82/2021-01 од 22. 12. 2021. године.



Руководилац Службе са звањем овлашћени интерни ревизор у јавном сектору, један извршилац са звањем овлашћени интерни ревизор у јавном сектору и један извршилац који је у процесу обуке за стицање услова за полагање испита по програму за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору.

Као и у претходном Стратешком плану, идентификовани су системи и класификовани према функцији (исти као за период 2021–2023).

Извршена је процена ризика система, и израчунат је индекс ризика: индекс ризика=степен ризика\*тежина фактора ризика).

На основу индекса ризика и примера из Приручника за интерну ревизију у Републици Србији, ревизијски системи су сврстани у ревизије: високог ризика са индексом ризика од 51 и више, средњег ризика са индексом ризика од 36 до 50 и ниског ризика са индексом ризика до 35 и ниже:

РБ	Назив система	Индекс ризика	Ниво ризика
1	Планирање, припрема и извршење буџета	50	средњи
2	Јавне набавке	45	средњи
3	Плате и друга примања запослених	35	низак
4	Финансијско извештавање, рачуноводство и	53	висок
5	Приходи и примања	35	низак

За период Стратешког плана предвиђене су ревизије следећих система:

Сваке године	1. Финансијско извештавање, рачуноводство и попис
Сваке друге године	1. Планирање, припрема и извршење буџета 2. Јавне набавке
Једном у три године	1. Плате и друга примања запослених 2. Приходи и примања

У делу „Стратешки циљеви Службе интерне ревизије“ наводи се да је стратегија сачињена у складу са стратешким областима деловања Града Ниша и идентификованим приоритетима у стратешким документима. Општи циљ интерне ревизије је да се унапреди јавна управа у граду Нишу кроз јачање одговорности у јавном сектору. Стратешки циљеви утврђени у стратешком плану су:

1. Унапређење улоге интерне ревизије у оцени успостављених интерних контрола у кључним системима;

2. Подизање свести о финансијском управљању и контроли као интегралном делу процеса управљања ризицима на свим нивоима организације, уз допринос европским интеграцијама;

3. Развој професионалних вештина интерних ревизора у складу са стандардима професионалне праксе у циљу повећања квалитета ревизорских услуга.

Даље су наведени стратешки задаци за сваки циљ, као и активности и индикатори успеха.

У делу „Време потребно за ревизије“, извршена је процена да ревизија са трочланим тимом траје 75 радних дана јер је један ревизор примљен у Службу непосредно пре израде стратешког плана и у моменту његове израде је потребно да



прође основну обуку за рад у интерној ревизији. Расположено је укупно 220–240 ревизор дана по ревизорском тиму што је довољно за три ревизије годишње.

Град Ниш је дописом изјавио да су донети годишњи планови интерне ревизије за тражени период (2021. и 2022. година). Такође, истичу да су израђени на основу Стратешког плана и усклађен са њим. Што се тиче објављивања Годишњих планова на интернет страници, у допису је достављен линк ка интернет страници Града Ниша <https://www.ni.rs/sluzba-za-internu-reviziju-organa-i-sluzbi-grada-nisa/>. Увидом у званичну интернет страницу Града Ниша дана 15. 6. 2023. године, утврдили смо да су у одељку „Документи“ подељак „Подаци, програми и планови“ доступна три годишња плана интерне ревизије и то за 2021, 2022. и 2023. годину и једна измена годишњег плана за 2022. годину.

#### Годишњи план интерне ревизије Града Ниша за 2021. годину<sup>109</sup>

У уводном делу Годишњег плана се наводи његова сврха, сврха планирања у интерној ревизији, као и да је Годишњи план сачињен на основу Стратешког плана интерне ревизије града Ниша за период 2021–2023. године<sup>110</sup>.

У годишњем плану су наведени следећи циљеви за плански период : 1. Смањење ризика у пословању корисника буџетских средстава Града Ниша; 2. Јачање улоге интерне ревизије у унапређењу пословног система града Ниша; 3. Стручно усавршавање, стицање нових и проширење постојећих знања интерних ревизора.

За 2021. годину планиране су следеће активности:

1. Туристичка организација Ниш – ревизија система финансијског извештавања, рачуноводства и пописа, подсистем – помоћна књига основних средстава и попис основних средстава;
2. Завод за заштиту споменика културе Ниш – ревизија система јавних набавки, подсистем ће бити одређен оперативним планом ревизије;
3. Управа за финансије – ревизија система финансијског извештавања, рачуноводства и пописа, подсистем – потраживања за откуп станова;
4. Управа за финансије – саветодавна услуга (усменим и писаним путем) у процесу израде консолидованог завршног рачуна (идентификовање ризика, анализа пословног процеса и давање препорука и савета за унапређење пословног процеса);
5. Установа дечије одмаралиште Дивљана – саветодавна услуга (усменим и писаним путем) у процесу увођења система буџетског извештавања, рачуноводства и пописа установе као индиректног корисника;
6. Сви ревидирани субјекти – праћење реализације прихваћених препорука;
7. Сви субјекти из делокруга рада – саветодавна услуга на захтев Градоначелнице и ванредна ревизија по налогу Градоначелнице.

#### Годишњи план интерне ревизије Града Ниша за 2022. годину<sup>111</sup>

Наводи се да је Годишњи план интерне ревизије града Ниша за 2022. годину урађен на основу Стратешког плана интерне ревизије за период 2022–2024. године, а у

<sup>109</sup> Број: ИР71/2020-01 од 25. 12. 2020. године

<sup>110</sup> Број: ИР70/2020-01 од 25. 12. 2020. године

<sup>111</sup> Број: ИР83/2021-01 од 22. 12. 2021. године



складу са циљевима, приоритетима и расположивим ресурсима и представља инструмент спровођења примене закона и прописа.

Годишњим планом за 2022. годину дефинисани су циљеви: 1. Смањење ризика у пословању корисника буџетских средстава града Ниша; 2. Јачање улоге интерне ревизије у унапређењу пословног система града Ниша; 3. Стручно усавршавање, стицање нових и проширење постојећих знања интерних ревизора, обука нових ревизора. Наведене циљеве интерна ревизија ће остварити кроз:

1. Оцену усаглашености пословних процеса код корисника буџетских средстава Града Ниша са законима и прописима кроз планирану интерну ревизију (планирање ревизије, рад на терену, извештавање);
2. Праћење извршења препорука;
3. Идентификовање ризика, анализу пословног процеса и давање препорука и савета за унапређење пословног процеса путем извештаја о извршеној ревизији или путем обављања саветодавних услуга;
4. Учешће на обукама из области интерне ревизије у организацији Централне јединице за хармонизацију – Министарства финансија;
5. Учешће на саветовањима, обукама и радионицама из делокруга интерне ревизије.

За 2022. годину планиране су следеће активности:

1. Градска општина Медијана – ревизија система финансијског извештавања, рачуноводства и пописа, подсистем – основна средства, књижење, помоћна књига и попис;
2. Градска општина Нишка Бања – ревизија система плата и других примања запослених, подсистем ће бити одређен оперативним планом ревизије;
3. Народно позориште Ниш – систем планирања, припреме и извршавања буџета, подсистем ће бити одређен оперативним планом ревизије;
4. Саветодавна услуга Управи за финансије (усменим и писаним путем) у процесу израде консолидованог завршног рачуна (идентификовање ризика, анализа пословног процеса и давање препорука и савета за унапређење пословног процеса);
5. Саветодавна услуга Радној групи за финансијско управљање и контролу (усменим и писаним путем) у процесу увођења система финансијског управљања и контроле;
6. Сви ревидирани субјекти – праћење реализације прихваћених препорука;
7. Сви субјекти из делокруга рада – саветодавна услуга на захтев Градоначелнице и ванредна ревизија по налогу Градоначелнице.

Очекивани резултат је да интерни ревизори, обављајући послове из своје надлежности, а у складу са усвојеним планом рада и резултатима рада, дају додатну вредност:

1. Функционисању пословног система града Ниша у складу са законима и прописима;
2. Унапређењу пословног система у града Ниша уз остварење три кључна циља: економичност, ефикасност и ефективност.



У току 2022. године урађена је једна измена годишњег плана за 2022.годину.<sup>112</sup>

Чланом 26 Правилника о ИР прописано је да се измене стратешког и годишњих планова раде на основу процене ризика, на предлог руководиоца интерне ревизије, а одобрава их корисник јавних средстава.

Према образложењу руководиоца интерне ревизије, у моменту израде плана за 2022. годину процена ризика код градских општина је рађена, између осталог, и на основу неправилности и грешака утврђених код тих градских општина у претходним контролама, које је извршила Државна ревизорска институција. Ова процена је рађена ради одабира субјекта ревизије код кога ће бити ревидирани одабрани системи из стратешког плана. Такође, у избору је узето у обзир и да ли ће се у изабраним општинама вршити ревизија од стране Државне ревизорске институције у планском периоду, како не би дошло до преклапања. На основу свега наведеног, првобитним планом изабрана је Градска општина Нишка Бања, код које је претходна контрола вршена за 2020. годину. Међутим, у току 2022.године Градска општина Палилула је обавестила руководиоца интерне ревизије да неће имати ревизију 2022. године од стране Државне ревизорске институције, те је председник градске општине упутио молбу<sup>113</sup> Служби за интерну ревизију органа и служби града Ниша да се ревизија система рачуноводства и пописа изврши код градске општине. С обзиром на обим и тежину неправилности које је у Градској општини Палилула утврђен у ревизији извршеној 2016. године, као и на основу информације добијене од руководиоца градске општине које је образложио у својој молби, руководилац јединице за интерну ревизију је проценио да ГО Палилула има већи ризик од постојања већег обима слабости у систему од ГО Нишка Бања, те је извршена измена годишњег плана за 2022.годину у овом делу.

Увидом у Измене годишњег плана интерне ревизије града Ниша за 2022. годину, утврђено је да је измењен део годишњег плана у коме су наведене активности планиране у 2022. години.

Изменом плана за 2022. годину, планиране су следеће активности:

1. Градска општина Медијана – ревизија система финансијског извештавања, рачуноводства и пописа, подсистем – основна средства, књижење, помоћна књига и попис;
2. Градска општина Палилула – ревизија система финансијског извештавања, рачуноводства и пописа, подсистем – основна средства, књижење, помоћна књига и попис;
3. Народно позориште Ниш – систем планирања, припреме и извршавања буџета, подсистем ће бити одређен оперативним планом ревизије;
4. Саветодавна услуга Управи за финансије (усменим и писаним путем) у процесу израде консолидованог завршног рачуна (идентификовање ризика, анализа пословног процеса и давање препорука и савета за унапређење пословног процеса);
5. Саветодавна услуга Радној групи за финансијско управљање и контролу (усменим и писаним путем) у процесу увођења система финансијског управљања и контроле;

<sup>112</sup> Број ИР25/2022-01 од 18. 4. 2022. године

<sup>113</sup> Број 260/22-01 од 13. 4. 2022. године.





6. Сви ревидирани субјекти – праћење реализације прихваћених препорука;
7. Сви субјекти из делокруга рада – саветодавна услуга на захтев Градоначелнице и ванредна ревизија по налогу Градоначелнице.

Град Ниш је у допису од 15. 5. 2023. године навео да руководилац јединице за интерну ревизију припрема Годишњи извештај о раду интерне ревизије након завршетка године за коју припрема извештај. Ови извештаји садрже извештаје о реализацији годишњих планова интерне ревизије, резиме налаза и препорука датих током 2021. и 2022. године, оцену мера предузетих за отклањање уочених недостатака и реализацију Плана за професионалну обуку интерних ревизора у 2021. и 2022. години. Извештаји су достављени директно градоначелници. Такође, у складу са чланом 32 Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору, руководилац јединице за интерну ревизију сачињава и годишњи извештај о раду интерне ревизије коришћењем упитника који припрема ЦЈХ – Министарства финансија и исти доставља градоначелници до 15. марта за претходну годину. Градоначелница је, на основу достављених извештаја, потврдила садржај извештаја потписивањем обрасца „Верификација садржаја извештаја“ за 2021. и 2022. годину. Верификацијом садржаја извештаја који је достављен у писаном облику и његовим подношењем ЦЈХ, градоначелник усваја поднети извештај. Директним извештавањем Градоначелнице омогућена је објективност и независност интерне ревизије.

#### Годишњи извештај о раду интерне ревизије за 2021. годину<sup>114</sup>

Овај извештај садржи: извештај о реализацији годишњег плана интерне ревизије, резиме налаза и препорука датих током 2021. године, оцену мера предузетих за отклањање уочених неправилности и реализацију Плана за професионалну обуку интерних ревизора у 2021. години.

#### Годишњи извештај о раду интерне ревизије за 2022. годину<sup>115</sup>

Овај извештај садржи: извештај о реализацији годишњег плана интерне ревизије, резиме налаза и препорука датих током 2022. године, оцену мера предузетих за отклањање уочених недостатака и реализација Плана за професионалну обуку интерних ревизора у 2022. години.

У извештају се наводи да је у Служби запослено троје интерних ревизора. Двоје запослених је прошло обуку и стекло звање овлашћени интерни ревизор у јавном сектору, док је за једну запослену обука у току. Ревизор који је на обуци, запослен је као интерни ревизор од 15. 10. 2021. године. Годишњи циљеви интерне ревизије били су смањење ризика у пословању корисника буџетских средстава града Ниша и јачање улоге интерне ревизије у унапређењу пословног система. Ови циљеви су остварени идентификовањем ризика, анализом пословних процеса, оценом усаглашености пословних процеса са важећим прописима и давањем препорука и савета ревидираним субјектима ради њиховог унапређења. Остварење циљева омогућено је реализацијом активности планираних за 2022. годину.

<sup>114</sup> Број ИР6/2022-01 од 19. 1. 2022. године

<sup>115</sup> Број ИР13/2023-01 од 31. 1. 2023. године



1. Планиране ревизије система: 1) финансијског извештавања, рачуноводства и пописа, подсистем – помоћна књига основних средстава, књижење и попис основних средстава код Градске општине Медијана; 2) финансијског извештавања, рачуноводства и пописа, подсистем – помоћна књига основних средстава, књижење и попис основних средстава код Градске општине Палилула; 3) припреме, планирања и извршења буџета код ИБК Народно позориште. Наведене ревизије су планиране измењеним планом за 2022. годину.

Такође, у 2022. години издат је налог за три ванредне ревизије које су обављене у току године: 1) плата код ИБК Дечији културни центар Ниш; 2) плата код ИБК Регионални центар за професионални развој запослених у образовању и 3) ревизија система припреме, планирања и извршења буџета одређеног за текуће поправке и одржавање возила код ИБК Пчелица Ниш. Ванредне ревизије су планиране годишњим планом у тачки 7. планираних активности. Налог за ванредне ревизије је издала Градоначелница. У годишњем плану за 2022. годину, наведено је и да ванредна ревизија по налогу Градоначелнице има приоритет над осталим планираним ревизијама и замењује једну планирану ревизију сразмерно броју потребних ревизор дана.

Пет ревизија система је обављено по плану и налогу и дати су извештаји о обављеним ревизијама: Извештај о извршеној ревизији система финансијског извештавања, рачуноводства и пописа, подсистем: основна средства – књижење, помоћна књига и попис бр.ИР10-7/2022-01 од 23. 8. 2022.године, Извештај о извршеној ревизији система финансијског извештавања, рачуноводства и пописа, подсистем: основна средства – књижење, помоћна књига и попис бр. ИР29-7/2022-01 од 31. 8. 2022.године, Извештај о извршеној ревизији система плата број: ИР50-7/2022-1 од 18. 10. 2022. године, Извештај о извршеној ревизији система плата број: ИР51-7/2022-1 од 21. 10. 2022. године и Извештај о извршеној ревизији система припреме, планирања и извршења буџета одређеног за текуће поправке и одржавање возила број: ИР45-7/2022-1 од 11. 1. 2023. године.

У извештају је наведено да с обзиром на приоритет ванредних ревизија једна ревизија из годишњег плана није извршена, и то ревизија планирана код ИБК Народно позориште (она је пренета у Годишњи план за 2023.годину).

2. Планиране саветодавне услуге: 1) у процесу израде консолидованог завршног рачуна (идентификовање ризика, анализа пословног процеса и давање препорука и савета за унапређење пословног процеса) ДБК Градска управа за финансије и 2) саветодавне услуге Радној групи за финансијско управљање и контролу у процесу увођења система финансијског управљања и контроле.

Све саветодавне услуге су обављене по плану и дати су извештаји о пружању саветодавне услуге: Извештај о пружању саветодавне услуге у вези идентификовања ризика у пословном процесу израде консолидованих финансијских извештаја бр. ИР27/2022-01 од 29. 4. 2022.године и Извештај о пружању саветодавне услуге у процесу увођења система финансијског управљања и контроле бр. 79/2022-01 од 30. 12. 2022.године.

3. Праћење реализације прихваћених препорука: код свих ревидираних субјеката вршено је праћење активности које су спровели у циљу реализације прихваћених препорука у складу са динамиком спровођења. Ревидирани субјекти су доставили појашњење активности и доказе у вези са описаним активностима. У 2022. години интерни ревизори су дали 34 препоруке у ревизијама система и све су прихваћене. До дана састављања овог извештаја достављени су докази у вези реализације 18 препорука у потпуности и десет препорука делимично, док се докази о осталим предузетим мерама очекују до краја године.



У 2022. години утврђени су недостаци/слабости у ревидираним системима, те су дате 34 препоруке за њихово отклањање, а у извештају су наведени сви налази и све дате препоруке по субјектима ревизије.

Што се тиче оцене мера предузетих за отклањање уочених неправилности и слабости, наведено је да су у поступцима ревизије саопштавани налази субјектима ревизије и дате су тридесет четири препоруке за побољшања у ревидираним системима. Ради накнадног праћења активности на спровођењу препорука, одговорна лица субјеката ревизије су доставила попуњене Планове извршења препорука у остављеном року. У Плану извршења препорука субјекти ревизија су прихватили све препоруке и навели одговорна лица за активности и мере исправљања, као и рокове за спровођење препорука из извештаја. До дана извештавања, за 18 препорука достављени су докази да су у потпуности извршене. У поступцима ревизије, 11 препорука је у потпуности извршено и достављени су докази о томе, док су за седам препорука ИБК Центар за стручно усавршавање, ИБК Дечији културни центар и ГО Палилула доставили извештај и доказе о извршењу према Плану извршења препорука до дана извештавања.

У извештају су описани докази и мере које су субјекти ревизије предузели у складу са препорукама интерних ревизора за 18 препорука до дана извештавања, с тим што за преосталих 16 препорука рок за извршење некимa није истекао (за осам препорука) а некимa је истекао (за још осам препорука). У извештају се наводе крајњи рокови за доставу доказа о спроведеним мерама и истиче се да један субјект ревизије, ГО Медијана, није доставио прописани Извештај о спровођењу препорука до дана састављања овог извештаја, за шта је рок истекао 11. јануара 2023. године. Након ургенције од 19. 1. 2023. године, упућене начелнику општинске управе и председнику градске општине, добијено је обавештење да је израда извештаја у току и да ће бити достављен у фебруару 2023. године. Кашњење је образложено од стране субјекта ревизије обавезама према ДРИ које се такође односе на извештавање о извршењу препорука.

Град Ниш је у допису навео да након обављене ревизије, ревизорски тим саставља нацрт извештаја и доставља га руководиоцу субјекта ревизије. У прилогу нацрта извештаја доставља се и нацрт плана извршења препорука у форми стандардне табеле са попуњеном колоном „Препорука“, где су побројане препоруке из нацрта извештаја. Након тога, на завршном састанку, ревизорски тим упознаје руководиоца субјекта ревизије да може да упути одговор и примедбе на нацрт, као и да одлучује о начину на који ће поступити по препорукама које прихвати. Објашњава се и начин попуњавања обрасца плана извршења препорука, рок за доставу обрасца и евентуалних примедби, обавеза и рок за доставу извештаја о извршењу плана. Када субјект ревизије достави попуњен и потписан План извршења препорука, даље извршење се прати према том плану. У 2021. и 2022. години, руководиоци субјеката ревизије су прихватили све препоруке наведене у нацртима извештаја. Већи број препорука је извршен у року који је наведен у достављеним плановима, о чему је субјект ревизије доставио обавештење и документацију ревизорском тиму. За препоруке за које субјект ревизије није у планираном року доставио извештај о извршењу и документацију послата је ургенција. На ургенцију је субјект ревизије одговорио образложењем због чега није предузео мере у планираном року и у ком року очекује предузимање планираних мера. У допису је наведено да су на дан састављања дописа (15. 5. 2023. године) све препоруке из 2021. и 2022. године спроведене, осим шест за које планирани рок још увек није истекао. Такође, наведено је да се у Служби за интерну ревизију органа и Служби града Ниша води евиденција о свим препорукама по годинама у електронском облику „Регистар



преорука“. У регистру се наводи и датум када је извршена провера достављене документације, као и да ли је и када започето предузимање мера. Град Ниш је доставио и планове извршења датих препорука за све ревизије обављене у 2021. и 2022. години, као и извод из Регистра препорука за 2021. и 2022. годину.

Табела број 2: Преглед броја спроведених/неспроведених препорука интерне ревизије у периоду 2021–2022. године у Граду Нишу

		Број	% од укупно
2021.	Број спроведених препорука у остављеном року	21	95,5%
	Број неспроведених препорука	-	-
	Број спроведених препорука којима је продужен рок за спровођење	1	4,5 %
	<b>Укупан број датих препорука у току 2021. године</b>	<b>22</b>	<b>100%</b>
2022.	Број спроведених препорука у остављеном року	25	73,5%
	Број неспроведених препорука	1	3%
	Број спроведених препорука којима је продужен рок за спровођење	8	23,5%
	<b>Укупан број датих препорука у току 2022. године</b>	<b>34</b>	<b>100%</b>

Извор: Град Ниш



**ЗАКЉУЧАК 3:** Централна јединица за хармонизацију није у потпуности сагледавала систем интерне финансијске контроле у свим јединицама локалне самоуправе

Налаз 3.1. Централна јединица за хармонизацију у 2021. и 2022. години није спроводила сагледавање квалитета рада периодичним прегледима интерне ревизије у јединицама локалне самоуправе, док је сагледавање квалитета финансијског управљања и контроле прегледом документације у ЈЛС обављала у 2021. години у три општине



Централна јединица за хармонизацију обавља послове сагледавање квалитета финансијског управљања и контроле и интерне ревизије у јавном сектору.

Централна јединица за хармонизацију у 2021. и 2022. години није обављала послове сагледавања квалитета периодичним прегледима интерне ревизије у јединицама локалне самоуправе. Послове сагледавања квалитета финансијског управљања и контроле у јединицама локалне самоуправе, прегледом документације, ЦЈХ је обављала само у 2021. години (у три општине), док у 2022. години није обављала наведене послове, осим кроз годишње извештаје о стању ФУК-а.

Сагледавање квалитета ФУК-а у ЈЛС се обавља углавном кроз годишње извештаје о ФУК-у, базиране на самопроцени, док се сагледавање квалитета ИР у ЈЛС код оних корисника који имају успостављену потпуну ИР не обавља периодичним прегледом због тога што министарства имају приоритет, услед међународних обавеза.

Не може се адекватно пратити развој интерне финансијске контроле у јединицама локалне самоуправе уколико се не врши редовно сагледавање квалитета у овој области.

Хармонизацију финансијског управљања и контроле и интерне ревизије ЦЈХ врши, између осталог, кроз послове сагледавања квалитета финансијског управљања и контроле и интерне ревизије у јавном сектору.<sup>116</sup>

#### ***Сагледавање квалитета ФУК-а***

Када су у питању ЈЛС, сагледавање квалитета система ФУК за период 1. 1. 2021 – 31. 12. 2021. године, реализовано је у следећим општинама: Аранђеловац, Мали Зворник и Сокобања. Сагледавање квалитета ФУК у наведеним општинама је засновано на Годишњим извештајима о стању ФУК-а за 2021. годину који се доставља министру финансија, обављеним разговорима са релевантним и овлашћеним представницима општина, прегледу документације која је достављена тиму за сагледавање ФУК-а током вршења сагледавања квалитета и доступним јавним изворима информација. Наведене општине су одабране као представници ЈЛС, директни корисници и носиоцу буџета и обављају надзорну функцију у односу на КЈС из своје надлежности.

*Општина Аранђеловац.* Тренутно стање ФУК-а је највећим делом на задовољавајућем нивоу, при чему су идентификовани делови система који захтевају

<sup>116</sup> Члан 83 став 2 тачка 1) ЗОБС



пажњу руководства и које треба размотрити у циљу даљег развоја и унапређења. Општина је започела са формалним успостављањем ФУК-а у складу са препорученом методологијом ЦЈХ. Именован је руководилац за ФУК и основана је Радна група за увођење и развој система ФУК-а. Међутим, ова документа нису ажурирана, чланови Радне групе су непромењени, Радна група се није редовно састајала нити су израђивани извештаји о њеном раду.

Такође су израђена и донета следећа акта: Акциони план за увођење и развој ФУК-а, Изјава о мисији и визији и циљевима, Мапе пословних процеса, Стратегија управљања ризицима (није формално усвојена) и Регистар ризика (није формално усвојен). Потребно је да се одређени кораци до краја изврше, да се континуирано прате и прегледају контроле, донесе план побољшања интерних контрола, односно да се спроведе формална обука запослених и настави са годишњим извештавањем ка Министарству финансија.

У одлуци о именовању Радне групе, наведено је да ће све послове које се односе на успостављање ФУК-а, Радна група завршити до 1. јула 2021. године. Међутим, како је наведено у годишњем извештају за 2021. годину, односно у разговору са тимом за сагледавање, нису спроведене све активности, већ се стало на испуњености Акционог плана на 60%, са тим што су запослени у општини свесни потребе ажурирања плана у складу са испуњеношћу. Нису израђени извештаји о спровођењу Акционог плана, а нови није донет, односно постојећи није ажуриран како би рефлектовао потребне радње на даљем развоју система. У том смислу потребно је да Радна група за ФУК редовно прати, разматра и извештава руководиоца о спровођењу Акционог плана и да по потреби исти благовремено ажурира.

У разговору је наведено да је упитник за самооцењивање ФУК у оквиру годишњег извештаја за 2021. годину попуњавала једна особа, а даљим прегледом документације је утврђено да наводи у упитнику не само да нису конзистентни, већ су потпуно неусаглашени са одговорима које су запослени давали током разговора.

Ради реалније и прецизније самопроцене система и обезбеђивања правременог извештавања интерно и ка Министарству финансија, осим руководиоца за ФУК, потребно је благовремено укључити све чланове Радне групе, а по потреби и друге руководиоце унутрашњих организационих јединица у разматрање и попуњавање упитника о годишњој самопроцени.

Компонента која се односи на контролно окружење у општини је на задовољавајућем нивоу, са простором за даље унапређење. Општина је исказала потребу за обучавањем и подизањем свести запослених за ФУК, имајући у виду да нико од запослених није похађао основне обуке које организује ЦЈХ. Општина није успоставила праксу годишње процене потреба за обукама и нема систематски приступ обучавања кадровима, не израђују се планови за обуке према оперативним потребама, а у складу са циљевима општине и не постоји траг о спроведеним обукама у виду извештаја, већ се обучавање врши од случаја до случаја. Такође, запослени нису присуствовали обукама које спроводи Национална академија за јавну управу у оквиру постојећих годишњих програма стручног оспособљавања и усавршавања.

Процена ризика је већим делом успостављена. Међутим, Стратегија управљања ризицима нема пратећи Акциони план, а самим тим ни извештај о реализацији стратегије. Запослени су навели да се годишње планирање рада не заснива на утврђивању годишњих планова без којих је тешко обезбедити адекватно повезивање стратешких и оперативних циљева, односно праћење и оцењивање реализације циљева.





Мапе пословних процеса и процедуре са дијаграмима, као контролне активности, израђене су и одобрене, с тим што је приметна њихова бројност, а потребно је дефинисати и приказати рокове у дијаграмима тока за активности које предузимају одговорна лица.

Руководство има позитиван став према протоку и размени информација унутар организације, као и ка трећим лицима, препознати су захтеви за интерним и екстерним извештавањем и препознају се линије извештавања у складу са интерним актима. Међутим, општина нема Акт о безбедности информација, није успоставила мере заштите информационо-комуникационог система, не извештава о инцидентима безбедности информација и генерално не постоји свест о обавезама које проистичу из закона који уређује информациону безбедност.

Стање интерних контрола се прати на основу попуњавања упитника из годишњег извештаја ка Министарству финансија, радом интерне ревизије ревизијом ДРИ, односно екстерном ревизијом.

Накнадна провера ове општине ће се спроводити у временским интервалима на основу годишњег плана ЦЈХ

*Општина Мали Зворник.* Тренутно стање ФУК-а је највећим делом на задовољавајућем нивоу, при чему су идентификовани делови система који захтевају пажњу руководства и које треба размотрити у циљу даљег развоја и унапређења. Општина је започела са формалним успостављањем ФУК-а у складу са препорученом методологијом ЦЈХ и донета су следећа документа: Одлука о увођењу ФУК-а, Решење о именовању руководиоца задуженог за увођење и развој система ФУК-а, као и Решење о образовању Радне групе за увођење и развој система ФУК-а. Усвојена је Стратегија ризика, као и пратећи Регистар ризика, док Акциони план за имплементацију система ФУК-а није донет.

Компонента која се односи на контролно окружење у општини је на оптимално задовољавајућем нивоу, са тенденцијом унапређења. Закључак је да су процедуре и документације успостављене, уз одговарајући степен детаља и информација, с тим да практична примена и степен искоришћености алата који су израђени није на задовољавајућем нивоу. Општина није на јасан и транспарентан начин дефинисала мисију, са тим да су њени задаци, улога и постојање дефинисани Законом о локалној самоуправи, док је визија дефинисана Планом развоја Општине Мали Зворник за период 2020–2027. Недовољан број запослених представља главни разлог делегирања послова и непостојања континуитета пословања, као и планова замене запослених у случају одсуствовања. Јачање кадровског капацитета требало би да се стави у фокус у наредном периоду.

Процена ризика је успостављена на задовољавајућем нивоу.

Усвојене су Мапе пословних процеса и појединачне процедуре које обухватају све организационе јединице, а које је одобрио председник општине у писаном облику. Кроз сет писаних процедура које су дате за све мапиране пословне процесе омогућиле су се, као најважније, следеће контролне активности: ауторизација, овлашћење и одобравање; подела овлашћења и дужности; адекватно документовање; правила за приступ средствима и информацијама; интерна верификација.

У остваривању сарадње и координације рада унутрашњих јединица, одржавају се радни састанци и размењују се информације, а пракса је да руководство добија редовне извештаје о стању локалних финансија.



Накнадна провера ове општине ће се спроводити у временским интервалима на основу годишњег плана ЦЈХ.

*Општина Сокобања.* Тренутно стање ФУК-а је највећим делом на задовољавајућем нивоу, при чему су идентификовани делови система који захтевају пажњу руководства и које треба размотрити у циљу даљег развоја и унапређења. Општина је започела са формалним успостављањем ФУК-а у складу са препорученом методологијом ЦЈХ. Одлуком о именовању је именован руководилац ФУК-а, а Решењем о образовању Радне групе, основана је Радна група за увођење и развод система ФУК-а. Руководилац за систем ФУК-а није члан Радне групе. Радна група се, међутим, није редовно састајала, нису се водили записници, нити су се израђивали извештаји о њеном раду, чиме се доводи у питање континуиран развој система ФУК-а. Донета су следећа документа: Одлука о консолидованом одобравању имплементације и употребе свих процеса из листе/мапе процеса, Стратегија управљања ризиком и Регистар ризика. Међутим, Акциони план за имплементацију система ФУК-а није донет.

Компонента која се односи на контролно окружење у општини је на оптимално задовољавајућем нивоу, са простором и тенденцијом за даље унапређење. Став председника Општине у односу на значај интерних контрола је крајње позитиван, присутна је свест о потреби за даљим развојем, успостављана је структура управљања која омогућава јасну поделу посла и одговорности на свим нивоима. Етика и правила понашања као и питање решавања сукоба интереса, регулисани су Кодексом понашања, док су правила у вези са узбуђивањем регулисана посебним правилником. Усвојен је План интегритета.

Општина, међутим, не приступа системски у целини, када је у питању развој кадрова, па је општи план обуке запослених делимично прилагођен циљевима организације. Непостојање системског приступа у управљању кадровима огледа се и у немогућности да се мери (пре)оптерећеност радом запослених, као и непостојању јасног плана замене, осим у делу планираних годишњих одмора. Апликација за мерење радне успешности се у 2021. години није користила, а према наводима запослених, велика су очекивања од новог система чија се имплементација очекује у наредном периоду. Нису утврђени критеријуми и механизми за награђивање на основу радне успешности који доприносе повећању мотивације запослених и тенденцији ка квалитетнијем и ефикаснијем обављању посла.

Довољан број квалитетних и компетентних кадрова је основ за успешно и квалитетно обављање посла, те би на јачање кадровских капацитета и њихових компетенција требало да се стави фокус у наредном периоду.

Процена ризика је успостављена на задовољавајућем нивоу. Општина је донела стратешка документа у којима су садржани стратешки циљеви: Стратегија одрживог развоја (2015–2025. године), Стратегија руралног развоја (2019–2023. године) и Смернице за управљање земљиштем као допринос уравнотеженом урбаном и руралном развоју. У току је израда Плана развоја општине (2022–2030. године). Сва стратешка и планска документа су усклађена са планираним приходима и расходима, а запослени су упознати са истим.

Стратегија управљања ризицима и Регистар ризика нису ажурирани. Такође, општина се суочава са отежаним планирањем финансијских средстава услед неблагоприятног достављања финансијских планова и пројекција од стране индиректних корисника, али то није идентификовано у Регистру ризика, односно не постоји ниједан ризик који се односи на процес планирања или извршења буџета.



Простор за унапређење компоненте ризика могућ је и у области која се односи на ризике од преваре и корупције, имајући у виду да у годишњем извештају стоји да је овај елемент делимично успостављен.

Општина је део интерних процедура усвојила кроз Мапе пословних процеса, које обухватају све организационе јединице. Кроз сет интерних аката и процедура створени су услови за примену контролних активности у виду ауторизације, овлашћења и одобравања, поделу овлашћења и дужности, адекватно документовање, правила за приступ средствима и информацијама.

Са друге стране, успостављени механизам преноса овлашћења се не примењује у потпуности, јер је председник општине и даље доносилац већине одлука. У општини се не обавља редовно ажурирање система интерних контрола, односно не врши се периодично ревидирање политика и процедура контролних активности, како би се осигурала њихова релевантност и унапређивање.

Основа за елемент информације и комуникација је добро постављен имајући у виду да је систем информисања и комуницирања регулисан Статутом (грађанске иницијативе, систем притужби, други облици учешћа грађана у пословима општине – Савет за развој општине и Кориснички савет јавних служби), Кодексом понашања, путем редовних колегијума и састанака. На овај начин осигурани су транспарентност и благовременост информација према екстерним заинтересованим странама која укључује и сва јавно доступна документа која се налазе на сајту општине. Такође, информациона безбедност је регулисана Правилником о безбедности информационо-комуникационог система општине.

У општини је функција интерне ревизије успостављана као заједничка јединица за интерну ревизију општина Бољевац и Сокобања, али у општини није била спроведена интерна ревизија.

Споразумом о образовању заједничке јединице за интерну ревизију општина Бољевац и Сокобања<sup>117</sup> уређени су назив и седиште Заједничке јединице за интерну ревизију, врста, обим и начин обављања послова, начин финансирања, управљање и надзор над радом заједничке јединице, приступање споразуму других ЈЛС, поступак иступања односно одустајања од споразума страна потписница, права и обавезе запослених и друга питања од значаја за оснивање, рад, и престанак рада заједничке јединице, у складу са законом. Седиште је у Општини Бољевац. Заједничка јединица обавља интерну ревизију свих корисника буџетских средстава општина потписница, њихових организационих делова, програма, активности и процеса у њиховој надлежности, корисника средстава Европске уније на територији потписница. Укупна финансијска средства за њен рад обезбеђују се у договореном проценту од 50% од стране сваке општине потписница. Заједничка јединица ће по 50% радног времена посветити пословима интерне ревизије у свакој од општина потписница.

Заједничка јединица има три интерна ревизора, од којих је један руководилац. О правима и обавезама руководиоца одлучује председник општине Бољевац, а о правима и обавезама из радног односа запослених у заједничкој јединици, њиховим платама и накнадама, стручном усавршавању, оцењивању, дисциплинској и материјалној одговорности одлучује руководилац заједничке јединице на основу посебног овлашћења датог од стране председника општина потписница споразума, а у складу са законом, подзаконским актима, општим актима и правилницима Општине Бољевац. Запослени у

<sup>117</sup> Од 31. 1. 2020. године, закључен на неодређено време



заједничкој јединици имају право на плату и друга примања по основу рада, у складу са прописима о платама у органима ЈЛС, као и других прописа који регулишу рад службеника и намештеника у ЈЛС.

Потписнице споразума су сагласне да ће Општинска управа Општине Бољевац за потребе заједничке јединице обављати административно-техничке послове, као и друге послове прописане законом. Потписнице споразума су сагласне да се у финансијска средства за рад заједничке јединице укључују средства за плате и накнаде запослених, набавку опреме, канцеларијског материјала, трошкове освежења, трошкове одржавања просторија, трошкове грејања, трошкове електричне енергије и друге режијске трошкове, путне трошкове и дневнице запослених у заједничкој јединици.

Средства за финансирање рада заједничке јединице обезбеђују се у буџету Општине Бољевац, која након истека сваког месеца доставља обрачун трошкова рада заједничке јединице за претходни месец Општини Сокобања, која врши рефундацију трошкова у висини 50% обрачунатог износа. Потписнице споразума су сагласне да за сваку буџетску годину, у складу са буџетским календаром, уколико за то буде потребе, закључују посебан споразум о финансирању заједничке јединице, којим ће бити одређени номинални износи финансијских удела трошкова рада заједничке јединице.

За реализацију споразума, потписнице су сагласне да обезбеде у својим буџетима одговарајућа финансијска средства. Свака од страна потписница је дужна да, по захтеву председника општине Бољевац, обезбеди и одговарајуће ресурсе (људске, финансијске и материјалне) за реализацију активности које нису обухваћене споразумом, а неопходне су за њихово извршење.

Општина није била субјект ревизије Државне ревизорске институције, нити интерне ревизије надлежног директног корисника буџетских средстава, тј. Министарства државне управе и локалне самоуправе, али је обављена ревизија Консолидованих финансијских извештаја завршних рачуна буџета за 2021. годину од стране Института за јавне финансије и рачуноводство.

Накнадна провера ове општине ће се спроводити у временским интервалима на основу договора ЦЈХ са субјектом сагледавања квалитета система ФУК-а.

Међутим, у 2022. години ЦЈХ није обављала послове сагледавања квалитета ФУК у ЈЛС на овај начин, са образложењем да је потребан упитник ради лакшег сагледавања, као и да корисници имају успостављен ФУК, али је потребно да боље разумеју да је то процес који стално треба користити, те да се мониторинг највише одвија путем годишњих извештаја, који су респектабилни. Одласком код корисника и кроз разговоре са њима ЦЈХ долази до закључака и на тај начин унапређује систем и обуке. ЦЈХ обукама и едукативним материјалима, који се налазе на сајту, шири знање код корисника, али на самим корисницима је одговорност. Идеја ЦЈХ је да појача учење, јер су капацитети ограничени, а потребе корисника огромне. ЦЈХ се труди да буде проактивна, а ЈЛС да буде у фокусу.

Према наводима одговорних лица, сагледавање квалитета система ФУК за 2022. годину ће бити реализовано до краја 2023. године, али ове године није у плану сагледавање квалитета система ФУК у ЈЛС.



### **Сагледавање квалитета ИР**

Екстерно оцењивање квалитета рада јединице за интерну ревизију спроводи се анализом достављених годишњих извештаја о раду интерне ревизије и периодичним прегледом најмање једном у пет година код корисника јавних средстава, које спроводи Централна јединица за хармонизацију Министарства финансија према програму оцењивања.<sup>118</sup>

ЦЈХ је за период од 1. 1. 2018. године до 30. 9. 2019. године извршила периодични преглед сагледавања квалитета рада ИР само у градовима Крагујевцу и Ужицу.

Међутим, послове сагледавање квалитета рада јединице за ИР у ЈЛС који је имају успостављену, ЦЈХ није обављала за 2020. годину, као ни за 2021. ни за 2022. годину, са образложењем да не врше контролу код оних корисника који немају успостављену ИР или ИР нема довољан број чланова, јер је сматрају непотпуном и нема сврхе сагледавати рад, односно уколико ИР не испуњава законске услове у смислу броја (три ревизора), онда ЦЈХ не излази на терен. Такође, последње две године ЦЈХ није ишла у ЈЛС, јер су министарства приоритет због међународних обавеза. Међутим, ЦЈХ није обављала наведене послове у ревидираном периоду ни у ЈЛС које имају успостављену јединицу за ИР.

Према образложењу одговорних лица субјекта ревизије, поступак планирања за наредни циклус сагледавања квалитета (и када је у питању систем ФУК и ИР) за обухват има све кориснике јавних средстава (КЈС) и у складу са капацитетима и проценом ризика за појединачне КЈС, у оквиру избора ће ући и одређене јединице локалне самоуправе. Треба узети у обзир и да је циклус сагледавања рада интерне ревизије пет година, па се у складу са тим и додатно врши селекција КЈС који су предмет сагледавања квалитета.

<sup>118</sup> Члан 19 став 3 Правилника о ИР



Налаз 3.2. Централна јединица за хармонизацију кроз Консолидоване годишње извештај о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору не указује на недостатке система код свих ЈЛС и самим тим изостају препоруке за његов даљи развој и унапређење



Консолидовани годишњи извештај о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији сваке године Влади доставља министар финансија. Централна јединица за хармонизацију, као организациона јединица у оквиру Министарства финансија Републике Србије, саставља предметни Извештај обједињавањем појединачних годишњих извештаја о систему финансијског управљања и контроле, односно годишњих извештаја о обављеним ревизијама и активностима интерне ревизије достављених од стране корисника јавних средстава. Сврха извештаја је да се објаве прикупљене информације о спроведеним активностима и оствареним резултатима КЈС у процесу спровођења и развоја система ФУК и функције ИР, а циљ је да укаже на позитивне стране и евентуалне недостатке система, уз навођење препорука за његов даљи развој и унапређење. У Извештају су обрађене информације и дате препоруке намењене унапређењу ФУК и ИР конкретним институцијама из категорије приоритетних КЈС који обухватају само градове, односно 19% ЈЛС.

На основу анализе података, које смо прикупили путем упитника од 145 ЈЛС, утврдили смо да је стање у систему ФУК и ИР у ЈЛС у 2022. години следеће:

- 26% (37) ЈЛС није именовало руководиоца који је задужен за ФУК;
- 24% (35) ЈЛС није основало радну групу која се бави питањима ФУК;
- 38% (65) ЈЛС није донело акциони план за успостављање система ФУК;
- 27% (39) ЈЛС није сачинило мапе пословних процеса;
- 17% (24) ЈЛС није усвојила стратегију управљања ризиком;
- 33% (48) ЈЛС није сачинило регистар ризика;
- 47% (68) ЈЛС није успоставило интерну ревизију.

Као разлоге неупостављања интерне финансијске контроле, одговорна лица ЈЛС су навела између осталог следеће:

- недовољна информисаност, посвећеност, заинтересованост и свест запослених у самом процесу успостављања и развоја система финансијског управљања и контроле;
- недостатак обука и недовољна обученост запослених и недостатак потребног знања за спровођење финансијског управљања и контроле;
- дуго трајање процеса сертификације интерног ревизора;
- чекање на менторство, односно недовољан број ментора;
- недовољна искуства и обученост постојећег кадрава, односно мали број едукација и семинара, те недовољно разумевање функције и улоге интерне ревизије.

Централна јединица за хармонизацију би требало да обезбеди свеобухватнију комуникацију и стручну помоћ свим ЈЛС у циљу унапређења и развоја система интерне финансијске контроле на локалном нивоу.





Консолидовани годишњи извештај о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији сваке године Влади доставља министар финансија на основу члана 83 Закона о буџетском систему. Овим Законом прописано је да Централна јединица за хармонизацију, као организациона јединица у оквиру Министарства финансија Републике Србије, саставља предметни Извештај обједињавањем појединачних годишњих извештаја о систему финансијског управљања и контроле, односно годишњих извештаја о обављеним ревизијама и активностима интерне ревизије достављених од стране корисника јавних средстава.

Сврха извештаја је да се објаве прикупљене информације о спроведеним активностима и оствареним резултатима КЈС у процесу спровођења и развоја система ФУК и функције ИР, а циљ је да укаже на позитивне стране и евентуалне недостатке система, уз навођење препорука за његов даљи развој и унапређење.

КГИ, такође, садржи и информације које се односе на праћење препорука изнетих у оквиру годишњих Извештаја ЕК о напретку Србије у процесу приступања ЕУ и постигнутих резултата, као и праћење препорука изнетих у КГИ за претходну годину.

На основу свих релевантних докумената и анализа (анализа годишњих извештаја КЈС, информације прикупљених током процеса сагледавања квалитета система ФУК, сагледавања квалитета рада ИР код КЈС, на основу напретка у постизању циљева из стратешких докумената (ИФКЈ Стратегија, ПФМ Програм, Стратегија РЈУ) и спровођења препорука ЕК и претходних Извештаја о стању ИФКЈ) у оквиру КГИ су дате и одговарајуће препоруке за даљи развој и унапређење система ИФКЈ. Препоруке су дате и у области ФУК и ИР и намењене су КЈС, нарочито ДКБС (министарства, градови, итд.).

#### **КГИ за 2021. и 2022. годину**

У КГИ за 2021. годину је наведено да су у јединицама локалне самоуправе, уочени бројни недостаци код успостављања основних предуслова за ефикасно функционисање система ФУК и интерне ревизије у јединицама локалне самоуправе.

Наиме, у 2021. години мапе пословних процеса нису сачињене у градовима Крушевац, Лесковац и Ваљево. Градови који нису усвојили стратегију управљања ризицима су Нови Пазар, Панчево и Вршац. Регистар ризика не постоји у градовима Нови Пазар, Панчево, Вршац, Зајечар, Ваљево и Ниш. Градови Смедерево, Лозница и Прокупље нису доставили Годишње извештаје о систему ФУК.

Акциони план за успостављање система ФУК је донет у 47,18% свих КЈС, односно 42,51% на централном и 58,36% на локалном нивоу. Утврђено је да је 39,24% КЈС (централни ниво – 33,14%, локални ниво – 53,81%) сачинило мапе пословних процеса, док је стратегију управљања ризицима усвојило 49,30% (централни ниво – 44,75%, локални ниво – 60,18%), а регистар ризика сачинило 42,96% КЈС (централни ниво – 38,71%, локални ниво – 53,13%).

У 2022. години, стање по питању основних компоненти организационог успостављања система ФУК је следеће: Мапе пословних процеса нису сачињене у градовима Лозница, Нови Пазар, Лесковац и Ваљево. Град Нови Пазар није усвојио стратегију управљања ризицима. Регистар ризика не постоји у градовима Смедерево, Нови Пазар, Краљево и Зајечар. Град Прокупље није доставио Годишњи извештај о систему ФУК.

Акциони план за успостављање система ФУК је донет у 53,40% свих КЈС, односно 49,31% на централном и 62,18% на локалном нивоу. Утврђено је да је 46,19%



КЈС (централни ниво – 40,78%, локални ниво – 57,84%) сачинило мапе пословних процеса. Стратегију управљања ризицима је усвојило 55,39% (централни ниво – 51,24%, локални ниво – 64,30%), а регистар ризика сачинило је 43,62% КЈС (централни ниво – 38,59%, локални ниво – 54,43%).

Анализа<sup>119</sup> је показала заједничке проблеме за све групе КЈС, у успостављању ФУК-а у 2021. години:

- недостатак кадровских капацитета, велика флукуација запослених и неразвијена политика привлачења и задржавања кадрова;
- недовољна обученост запослених којима су делегирани послови из области ФУК;
- недовољна свест руководиоца свих нивоа и запослених о сврси и значају система интерних контрола;
- потреба за израдом методолошких материјала и алата који су прилагођени различитим типовима корисника и специфичностима организација, природи њихове делатности и структуре;
- потреба за значајнијом разменом искуства истих категорија КЈС, умрежавање лица која се оперативно баве системом ФУК;
- недостатак знања и вештина за израду и примену ФУК алата – мапа пословних процеса, дијаграма тока и интерних процедура, као и неадекватно дефинисање циљева организације и са њима повезано идентификовање ризика и израда регистра ризика и стратегије управљања ризицима;
- неадекватно постављени циљеви пословних процеса и критеријуми мерљивости;
- неадекватна повезаност појединих пословних активности; потреба обезбеђивања и подизања квалитета система.

Кључни проблеми и слабости у успостављању и развоју система ФУК, који припадају свим категоријама КЈС у 2022. години су<sup>120</sup>:

- присутан је недостатак кадровских капацитета и по структури и броју запослених, преоптерећеност постојећих кадровских капацитета, велика флукуација запослених и неразвијена политика привлачења и задржавања кадрова како за имплементацију и развој система ФУК тако и за оптимално функционисање организације;
- обученост запослених којима су делегирани послови из области ФУК је недовољна;
- информисаност и свест руководиоца свих нивоа и запослених о потреби, сврси, значају и корисности система интерних контрола нису на одговарајућем нивоу;
- наводе се потребе у вези са формирањем РГ, именовањем руководиоца за ФУК, израдом акционог плана за развој система ФУК, делегирањем овлашћења и одговорности итд.;
- уочена је потреба за обукама и радионицама као и израдом методолошких материјала и алата који су прилагођени различитим типовима корисника и специфичностима организација, природи њихове делатности и структуре (нпр. образовни системи, здравствени систем итд.);
- истиче се потреба за значајнијом разменом искуства истих категорија КЈС, као и умрежавањем лица која се оперативно баве системом ФУК;
- услед недостатка знања и вештина, потребне су радионице за израду и примену ФУК алата – мапе пословних процеса, дијаграма тока и интерних процедура, као и за адекватно дефинисање циљева организације и са њима повезано идентификовање

<sup>119</sup> Страна 33 КГИ за 2021. годину

<sup>120</sup> Страна 34 и 35 КГИ за 2022. годину (последња радна верзија)



ризика, израду регистра ризика и израду стратегије управљања ризицима и израду акционог плана за успостављање/унапређење ФУК.

Општи закључак у вези са успостављањем ИР у оквиру јавног сектора јесте да је у оквиру постојећих могућности бројност успостављених ИР задовољавајући, али и даље недовољан. Треба истаћи да основни проблем представља недовољан број запослених који раде на пословима ИР. Основни узроци са једне стране леже у недовољној свести руководиоца о значају и користима које могу имати од функције ИР, а са друге стране ограниченим могућностима КЈС да ангажују адекватне кадрове за ИР.<sup>121</sup>

Када је у питању успостављање интерне ревизије у 2021. и 2022. години, закључак је да је ситуација у 2021. години у градовима значајно боља него што је то случај у општинама. Функционалну ИР има 18 од укупно 28 градова, што је благи раст у односу на 2020. годину и што чини 87% реализованих расхода за 2021. годину ове категорије. Код општина је ситуација лошија, па функционалну ИР има свега 20 општина, које заједно покривају 22% реализованих расхода за 2021. годину ове категорије КЈС.<sup>122</sup> У 2022. години функционалну ИР има 23 од укупно 28 градова, што је раст у односу на 2021. годину и што чини 93% планираних прихода за 2022. годину ове категорије. Код општина је такође постигнут раст, па функционалну ИР има 31 општина, које заједно покривају 26% планираних прихода за 2022. годину ове категорије КЈС.<sup>123</sup>

Може се закључити да ИР, због недовољних кадровских капацитета, не може у довољној мери покрити све ризичне области пословања у свим областима надлежности локалне самоуправе.<sup>124</sup>

Најчешће навођени разлози којима се оправдава – зашто само један извршилац обавља ИР или – зашто радна места за интерне ревизоре нису попуњена, јесу: ограничење запошљавања, недовољан број високообразованог кадра, ниске зараде у јавном сектору, конкуренција приватног сектора и природан одлив, док највећи проблем успостављања ИР представља запошљавање интерних ревизора.<sup>125</sup>

ЦЈХ анализира узроке проблема, као и критеријуме за успостављање функције ИР и у складу са тим учествује у решавању овог проблема<sup>126</sup>, али је неопходно да ЦЈХ кроз своје редовне активности, додатно едукује ревизоре у овој области кроз континуирану едукацију, као и у поступку сагледавања квалитета рада ИР<sup>127</sup>.

### Подаци прикупљени путем Упитника

На основу анализе података, које смо прикупили путем упитника од 145 ЈЛС, утврдили смо да је стање у систему ФУК у ЈЛС у 2022. години следеће:

- 74% (108) ЈЛС је именovalo руководиоца који је задужен за ФУК;
- 76% (110) ЈЛС је основало радну групу која се бави питањима ФУК;
- 62% (90) ЈЛС је донело акциони план за успостављање система ФУК;
- 73% (106) ЈЛС је сачинило мапе пословних процеса;

<sup>121</sup> Страна 7 КГИ за 2021. годину

<sup>122</sup> Страна 39 КГИ за 2021. годину

<sup>123</sup> Страна 40 КГИ за 2022. годину (последња радна верзија)

<sup>124</sup> Страна 40 КГИ за 2021. годину

<sup>125</sup> Страна 43 КГИ за 2021. годину и стр. 45 и 46 КГИ за 2022. годину (последња радна верзија)

<sup>126</sup> Страна 43 КГИ за 2021. годину

<sup>127</sup> Страна 46 КГИ за 2021. годину



- Од 39 ЈЛС које нису сачиниле мапе пословних процеса, 13 је започело попис и опис пословних процеса;
- 83% (121) ЈЛС је усвојила стратегију управљања ризиком;
- 67% (97) ЈЛС је сачинило регистар ризика.

На основу одговора из упитника ДРИ, такође су лоцирани слични најзначајнији проблеми у успостављању ФУК-а у ЈЛС: недостатак стручног кадра; преоптерећеност запослених; недовољна едукованост, разумевање, упућеност, знање и вештине руководства и запослених у ФУК; недовољна информисаност, посвећеност, заинтересованост и свест запослених у самом процесу успостављања и развоја система финансијског управљања и контроле; недостатак обука и недовољна обученост запослених и недостатак потребног знања за спровођење финансијског управљања и контроле; недостатак финансијских средстава за извршавање одређених програма и планова значајних за остварење оперативних и стратешких циљева; одсуство сугестија у вези са побољшањем; недовољно ангажовање и укључивање осталих организационих јединица, поред службе финансија, у проблематику.

На основу анализе података, које смо прикупили путем упитника од 145 ЈЛС, утврдили смо да је стање у области интерне ревизије у ЈЛС у 2022. години следеће:

47% – 68 ЈЛС није успоставило интерну ревизију

36% – 52 ЈЛС има интерног ревизора

16% – 23 ЈЛС има јединицу за интерну ревизију

1% – 2 ЈЛС има споразум о заједничком обављању ревизије

Укупан број обављених услуга уверавања за које су сачињени коначни ревизијски извештаји у 2022. години износи 176.

Укупан број датих препорука у ревизорским извештајима у 2022. години је 1378, док је укупан број спроведених препорука по ревизијским извештајима у 2022. години 855.

Број неспроведених препорука којима је истекао рок за спровођење по ревизијским извештајима из 2022. године је 246. Дакле, 18% препорука датих по ревизијским извештајима у 2022. години, којима је истекао рок за спровођење, остало је неспроведено.

На основу одговора датих у Упитнику ДРИ, издвојили су се следећи најчешћи проблеми са којима се ЈЛС сусрећу у вези са интерном ревизијом:

- дуго трајање процеса сертификације интерног ревизора;
- чекање на менторство, односно недовољан број ментора;
- недовољна искуства и обученост постојећег кадрава, односно мали број едукација и семинара, те недовољно разумевање функције и улоге интерне ревизије;
- недостатак људских ресурса, односно немогућност запошљавања.



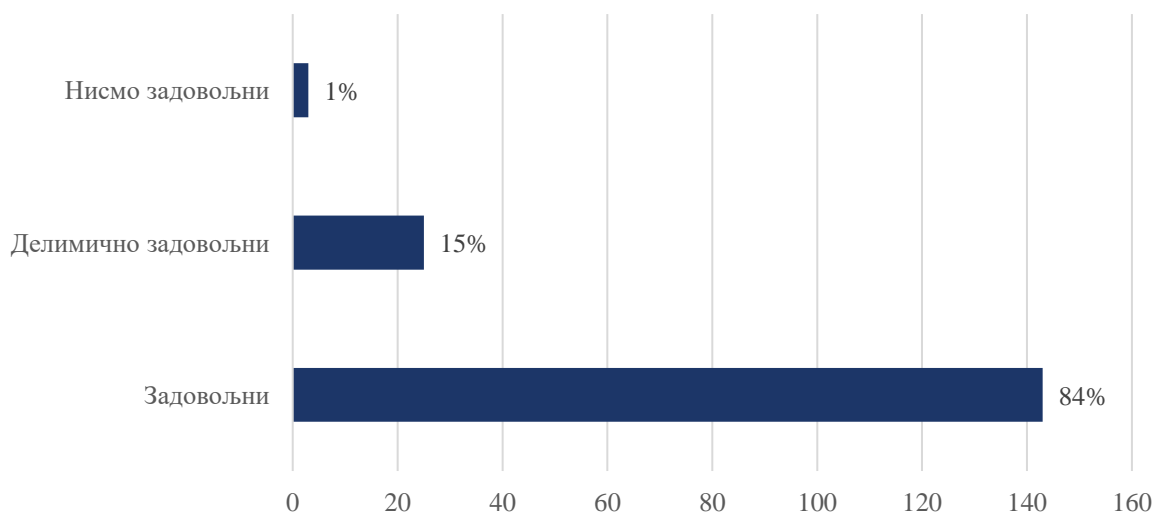
Табела број 3: Преглед број систематизованих и попуњених радних места у јединици за интерну ревизију ЈЛС на дан 31.12.2022. године

ЈЛС	Број извршилаца (систематизовано)	Број попуњених радних места
Бачка Топола	3	1
Београд	40	30
Ваљево	3	2
Велика Плана	3	1
Вршац	1	1
Горњи Милановац	1	0
Зајечар	2	1
Зрењанин	3	3
Крагујевац	10	8
Краљево	3	1
Крушевац	3	1
Лозница	3	1
Ниш	3	3
Нови Пазар	5	4
Нови Сад	5	5
Панчево	3	2
Пирот	3	3
Пожаревац	2	0
Прокупље	3	2
Сомбор	3	2
Суботица	3	2
Ужице	6	5
Шабац	2	1
<b>Укупно</b>	<b>113</b>	<b>79</b>

Извор: ДРИ на основу података добијених путем Упитника

На основу анализе података прикупљених путем Упитника, просечан број попуњених радних места у јединици за интерну ревизију ЈЛС је 70%.

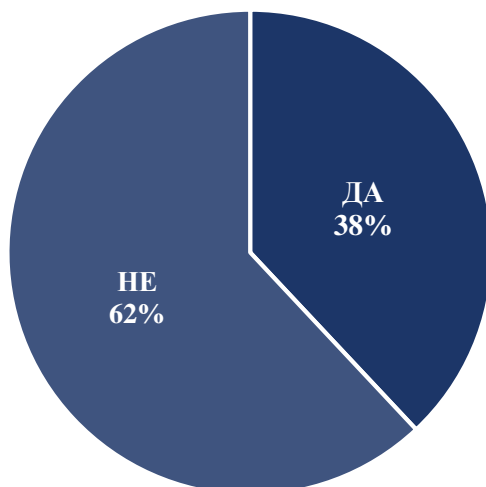
Графикон 1: Задовољство сарађом са ЦЈХ ЈЛС и ГО



Извор: ДРИ на основу података добијених путем Упитника



Графикон 2: Да ли су запослени у ЈЛС/ГО похађали обуке које организује ЦЈХ у 2022. години



Извор: ДРИ на основу података добијених путем Упитника

Централна јединица за хармонизацију је 2020. године организовала основну обуку за ФУК којој је присуствовало 24 полазника. Услед ковида, основна обука за ИР није организована.

У 2021. години одржане су две онлајн основне обуке за ФУК, у периоду од 10. до 14. маја и у периоду од 18. до 22. октобра. Укупан број полазника ове две обуке је 277. У периоду од 28. јуна до 6. јула, организована је основна обука за ИР којој је присуствовало 60 полазника.

У 2022. години, у периоду од 10. до 14. октобра, организована је основна обука за ФУК којој је присуствовало 96 полазника. У периоду од 28. фебруара до 8. марта организована је основна обука за ИР којој је присуствовало 46 полазника.

Према образложењу одговорних лица субјекта ревизије, ЦЈХ не врши селекцију пружања стручне помоћи по врстама КЈС, већ у циклус основне обуке обухвата све полазнике обука које организује, а прихвата све кандидате који су упућени од стране КЈС, самим тим и од ЈЛС. Специјализоване обуке се раде у складу са расположивим капацитетима, донаторском помоћи и захтевима проистеклим из процеса придруживања ЕУ, односно у складу са захтевима поглавља 32.

*Правилник о изменама и допунама правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору*<sup>128</sup> усмерен је на укрупњавање јединица за интерну ревизију, на првој линији директних буџетских корисника тј. према ресорном принципу на централном нивоу власти, као и на локалу, на нивоу локалних самоуправа, чиме су интерном ревизијом покривени бројни мали корисници (у смислу броја запослених и буџета којим располажу). Укрупњавањем јединица за интерну ревизију на првој линији обезбеђује се квалитет у раду и поштовање стандарда ИР. Јединице надлежних директних корисника према процени ризика процеса раде ревизију код својих корисника у ресору или локалној самоуправи, тако да не морају сваке године

<sup>128</sup> „Сл. гласник РС“, број 84/2023





ревидирати све кориснике чиме се обезбеђује уштеда ресурса. Овим се такође побољшава положај интерних ревизора у организацији и олакшава међусобна размена искуства и обучавање.

Изменама Правилника о ИР предвиђено је да се посебна функционално независна организациона јединица за интерну ревизију успоставља код корисника јавних средстава који имају више од 500 запослених, као и у општинама у којима је у општинској управи, код корисника буџетских средстава општине и код осталих корисника јавних средстава у надлежности општине укупно више од 500 запослених.

Такође, предвиђено је да руководилац корисника јавних средстава може да образује ревизорски одбор, као саветодавно тело за питања интерне контроле и интерне ревизије, а који нарочито:

- 1) разматра извештаје о раду интерне ревизије и извештаје о спроведеним појединачним ревизијама;
- 2) даје претходно мишљење на нацрт повеље интерне ревизије, стратешки и годишњи план интерне ревизије, односно измене и допуне ових аката;
- 3) разматра план активности и спровођење датих препорука интерне ревизије;
- 4) разматра извештаје о стању финансијског управљања и контроле.

У новом правлнику више нису предвиђени ментори, а уређено је да интерну ревизију код корисника јавних средстава обављају интерни ревизори са сертификатом овлашћеног интерног ревизора у јавном сектору, распоређени на радно место интерног ревизора, односно овлашћени интерни ревизор са којим је закључен уговор о обављању тих послова, као и да изузетно интерну ревизију могу да обављају кандидати за стицање сертификата код корисника јавних средстава код којег су запослени, у саставу ревизорског тима који води овлашћени интерни ревизор, односно у склопу обуке за практичан рад на интерној ревизији.



## V Захтев за доставу одазивног извештаја

Субјект ревизије је, на основу члана 40. став 1. Закона о Државној ревизорској институцији, дужан да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених несврсисходности (одазивни извештај) у року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

- 1) навођење ревизије, на коју се он односи;
- 2) кратак опис несврсисходности у пословању, које су откривене ревизијом;
- 3) приказивање мера исправљања.

Мере исправљања су мере које субјект ревизије предузима да би отклонио несврсисходности у свом пословању или мере умањење ризика од појављивања одређене несврсисходности у свом будућем пословању за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Субјект ревизије је обавезан да у одазивном извештају искаже мере исправљања по основу откривених несврсисходности односно свих закључака и налаза датих у Извештају о ревизији сврсисходности пословања, као и да поступи по датим препорукама осим оних који су отклоњени у току обављања ревизије и садржани у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања је дужан да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

1. За налазе, односно несврсисходности првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана субјекти ревизије су у обавези да доставе доказе о отклањању несврсисходности односно предузимању мера исправљања;
2. За налазе, односно несврсисходности другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана, и трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року до три године, Субјект ревизије обавезан је да достави акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.

На основу члана 40. став 2. Закона о Државној ревизорској институцији одазивни извештај је јавна исправа која је потписана и оверена печатом од стране одговорног лица субјекта ревизије.

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитост навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и ревизија одазивног извештаја. Такође, извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

Сагласно члану 57. став 1. тачка 3) Закона о Државној ревизорској институцији, ако субјекат ревизије у чијем су пословању откривене несврсисходности, не подносе у прописаном року Институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.



Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене несврсисходности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне несврсисходности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институције је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40. ст 7. до 13. Закона о Државној ревизорској институцији.