



НАЦИОНАЛНА АКАДЕМИЈА  
ЗА ЈАВНУ УПРАВУ



ЦЕНТРАЛНА  
ЈЕДИНИЦА ЗА  
ХАРМОНИЗАЦИЈУ

## Лекција 1

# ИНТЕРНА ФИНАНСИЈСКА КОНТРОЛА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Department of Economic Affairs,  
Education and Research EAER  
State Secretariat for Economic Affairs SECO

# 1. ИНТЕРНА ФИНАНСИЈСКА КОНТРОЛА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ

## Увод

У овој лекцији се обрађују:

- 1) Појам и циљ интерне контроле
- 2) Концепт управљачке одговорности
- 3) Улоге и одговорности руководиоца и запослених за успостављање и унапређивање система интерне контроле
- 4) Улога и одговорност интерне ревизије и Централне јединице за хармонизацију (ЦЈХ) Министарства финансија у систему интерне контроле

### Након савладане лекције:

- ✓ Разумећете појам и циљ интерне финансијске контроле у јавном сектору
- ✓ Упознаћете се са концептром управљачке одговорности
- ✓ Разумећете улогу и одговорност руководиоца, запослених, интерних ревизора и ЦЈХ у успостављању и унапређивању система интерне контроле

## Кључне дефиниције

**Управљачка одговорност**<sup>1</sup> је обавеза руководиоца свих нивоа код корисника јавних средстава да све послове обављају законито, поштујући принципе економичности, ефективности, ефикасности и јавности, као и да за своје одлуке, поступке и резултате одговарају ономе који их је именовао или им пренео одговорност.

**Интерна финансијска контрола у јавном сектору (ИФКЈС)** је дефинисана Законом о буџетском систему као 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

<sup>1</sup> Закон о буџетском систему „Службени гласник РС“, бр. 54/2009-3, 73/2010-3, 101/2010-239, 101/2011-260, 93/2012-175, 62/2013-3, 63/2013-3 (исправка), 108/2013-3, 142/2014-190, 68/2015-22 (др. закон), 103/2015-151, 99/2016-160, 113/2017-3, 95/2018-223, 31/2019-5, 72/2019-185), детаљније одредбе су садржане и у Правилнику о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Службени гласник РС“ бр. 89/2019).

складу са прописима, буџетом, и принципима доброг финансијског управљања, односно ефикасности, ефективности, економичности и отворености.<sup>2</sup>

## КОНЦЕПТ УПРАВЉАЧКЕ ОДГОВОРНОСТИ

**Управљачка одговорност** је обавеза руководиоца **свих нивоа** код корисника јавних средстава да све послове обављају законито, поштујући принципе економичности, ефективности, ефикасности и јавности, као и да за своје одлуке, поступке и резултате одговарају ономе који их је именовао или им пренео одговорност.

Управљачка одговорност је концепт на основу ког су руководиоци на свим нивоима одговорни за одлуке и поступке предузете у правцу остваривања циљева корисника јавних средстава. Концепти надлежности, овлашћења и одговорности су међусобно повезани и представљају три стуба управљачке одговорности.



Слика 1. Концепт управљачке одговорности

**Надлежност** представља право и дужност доношења одлука које се односе на управљање делегираним ресурсима (људским, буџетским) да би се остварили циљеви корисника јавних средстава .

**Овлашћење** се додељује на основу надлежности даваоца (права на поступање) и представља обавезу извршења додељених задужења.

**Одговорност**<sup>3</sup> је обавеза да се даваоцу овлашћења одговара за испуњавање тих овлашћења (обавеза поступања). Одговорност обухвата и давање информација и образложења за спровођење одређених поступака, активности или одлука.

Укратко, управљачка одговорност подразумева:

- ✓ Обавезу да се прикаже и преузме одговорност за спроведене активности,

<sup>2</sup> Закон о буџетском систему, члан 2, тачка 51б)

<sup>3</sup> Извор: Принципи интерне контроле у јавном сектору, Заједнички став бр. 1, Интерна контрола у јавном сектору и приступ ЕУ, 2015-1, стр. 7 и Правилнику о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору („Службени гласник РС“ бр. 89/2019).

- ✓ Да се послови обављају законито, поштујући принципе економичности, ефективности, ефикасности и јавности,
- ✓ Обавезу прихватања одговорности, за своје одлуке, поступке и резултате, према ентитету (појединцу) од кога су добијена овлашћења.

Управљачка одговорност представља основ за успостављање и развој система финансијског управљања и контроле (ФУК), међутим, важи и супротно – добар систем ФУК доприноси јачању управљачке одговорности.

### **ПРИМЕР**

У општинској управи нису разграничене улоге и одговорности за вођење евиденција о непокретностима у јавној својини између имовинско – правне службе и одељења за финансије. То има за последицу неусаглашавање и неслагање података у овим организационим јединицама, и слање нетачних података Републичком геодетском заводу. С обзиром да није дефинисано како се врши усаглашавање, ко га иницира и у којим роковима, не може се ни утврдити одговорност за настале пропусте.

*Слика 2. Пример неопходности примене концепта управљачке одговорности*

## **КОНЦЕПТ ИНТЕРНЕ ФИНАНСИЈСКЕ КОНТРОЛЕ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ**

**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.

Термин и концепт ИФКЈС је установила Европска комисија у намери да помогне у разумевању и примени добрих и ефективних система контроле у процесу придруживања ЕУ. Крајњи циљ овог концепта јесте да осигура да се јавним средствима (и националним и средствима ЕУ) управља добро и на економичан начин, како би се пореским обвезницима обезбедила „вредност за новац“.

Интерна финансијска контрола у јавном сектору 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 - Централна јединица за хармонизацију.

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

**Интерна ревизија (ИР)** је активност која пружа независно објективно уверавање и саветодавна активност са сврхом да допринесе унапређењу пословања организације. ИР помаже организацији да оствари своје циљеве тако што систематично и дисциплиновано процењује и вреднује управљање ризицима, контроле и управљање организацијом.

**Централна јединица за хармонизацију Министарства финансија Републике Србије** врши хармонизацију и координацију система финансијског управљања и контроле и интерне ревизије. ЦЈХ, у складу са Законом о буџетском систему, обавља следеће послове који се непосредно односе на систем ФУК<sup>4</sup>:

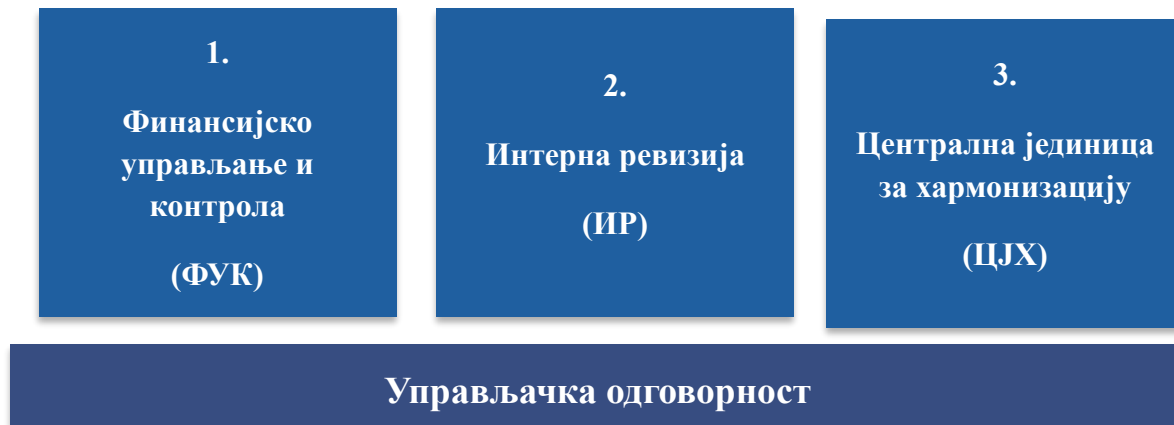
- Послове централне хармонизације, координације, праћења резултата рада и сагледавање квалитета система финансијског управљања и контроле и интерне ревизије у јавном сектору;
- Дефинисање заједничких критеријума и стандарда за успостављање и функционисање система финансијског управљања и контроле;
- Дефинисање заједничких критеријума за организацију и спровођење интерне ревизије у јавном сектору;
- Вођење регистра интерних ревизора и повеља интерне ревизије;
- Стручно оспособљавање, сертификација и надзор над радом интерних ревизора;
- Обучавање руководилаца и запослених у јавном сектору из области финансијског управљања и контроле, у складу са међународно прихваћеним стандардима;
- Обједињавање годишњих извештаја о стању финансијског управљања и контроле и интерне ревизије.

Формално и суштински, руководиоци корисника јавних средстава, уз помоћ других виших руководилаца, су одговорни за успостављање и развој адекватног и ефективног система интерне контроле у својим организацијама, док сви запослени у организацији имају одређену улогу у систему интерне контроле, и чине да интерна контрола функционише.

---

<sup>4</sup> У складу са Законом о буџетском систему, чл. 83.

## Интерна финансијска контрола у јавном сектору (ИФКЈС)



Слика 3. Концепт интерне финансијске контроле у јавном сектору

### ПРИМЕР

У оквиру Кабинета градоначелника организована је пројектна јединица која се бави праћењем реализације одобрених пројеката, како у погледу реализације активности тако и трошења средстава. Због тога што нису подељене улоге и одговорности између Одељења за финансије и пројектне јединице, Одељење за финансије нема довољно информација о приспећу и трошењу пројектних средстава. Стога ови приходи и расходи нису унети у финансијске извештаје, па су извештаји самим тим непотпуни и нетачни. Израда процедуре која ће дефинисати ко, шта и када ради ће отклонити овај проблем.

Слика 4. Пример повезаности управљачке одговорности и интерне финансијске контроле у јавном сектору

### РЕЗИМЕ

Интерна финансијска контрола у јавном сектору је систем који успоставља Влада кроз организације јавног сектора, и који обезбеђује управљање јавним средствима у складу са прописима, буџетом и принципима економичности, ефикасности и ефективности. Сви у организацији имају одређену улогу у систему интерне контроле, и то:

- ✓ **Руководство** - за успостављање интерних контрола, које су адекватно документоване у интерним актима, правилима и процедурама, и да омогући да се одржавају и поштују у свакој јединици, одељењу и сектору;
- ✓ **Сви запослени** - да поштују и спроводе интерне контроле које су јасно дефинисане у интерним актима, правилима и процедурама;
- ✓ **Интерна ревизија** - за пружање објективног уверавања да су системи интерне контроле адекватни и ефективни и да функционишу онако како је то руководство и замислило, односно у намери да се остваре циљеви организације у јавном сектору.