

На основу члана 81. став 6. Закона о буџетском систему ("Службени гласник РС", бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - исправка, 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19 и 72/19),
Министар финансија доноси

Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору

Правилник је објављен у "Службеном гласнику РС", бр. 89/2019 од 18.12.2019. године, а ступио је на снагу 26.12.2019, осим члана 20. став 1. који се примењује од 1.1.2021.

I. ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 1.

Овим правилником прописују се заједнички критеријуми и стандарди за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле код корисника јавних средстава.

Члан 2.

Појмови који се користе у овом правилнику имају следеће значење:

- 1) Адекватни систем финансијског управљања и контроле обезбеђује, у разумној мери, увереност да постоји ефективно управљање ризицима, те да ће се циљеви и задаци корисника јавних средстава остварити на ефикасан и економичан начин;
- 2) Добро финансијско управљање односи се на захтев да се јавна средства троше и њима управља у складу са принципима економичности, ефективности и ефикасности;
- 3) Разумна увереност представља задовољавајући степен сигурности у вези са одређеним питањем које се разматра у погледу трошкова, користи и ризика;
- 4) Ризик представља вероватноћу да ће се десити одређени догађај који би могао имати негативан утицај на остваривање циљева корисника јавних средстава. Ризик се мери кроз његове последице и вероватноћу дешавања;
- 5) Међународни стандарди интерне контроле односе се на стандарде усклађене са Смерницама за интерну контролу у јавном сектору Међународне организације врховних ревизорских институција (ИНТОСАИ);
- 6) Руководилац корисника јавних средстава је лице које руководи радом, односно пословањем корисника јавних средстава;
- 7) 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 је пренео одговорност;
- 8) Ревизорски траг је запис који обезбеђује хронолошко документовање и праћење пословних промена у оквиру пословних процеса, активности или операција од почетка до краја;
- 9) Економичност подразумева да средства која корисник јавних средстава употребљава за спровођење својих делатности буду благовремено доступна, у одговарајућим количинама, одговарајућег квалитета и по најповољнијој цени;
- 10) Ефективност представља однос између постигнутих резултата и предвиђених циљева;
- 11) Ефикасност значи постизање најбољег односа између употребљених средстава и постигнутих резултата;
- 12) Неправилност представља свако кршење неке одредбе прописаних правила и уговора, које је последица поступка или пропуста лица запослених код корисника јавних средстава, уговарача, крајњих корисника и крајњих прималаца, а које као последицу има, или би могло имати негативан утицај на остваривање циљева корисника јавних средстава и/или неоправдане трошкове.

II. СИСТЕМ ФИНАНСИЈСКОГ УПРАВЉАЊА И КОНТРОЛЕ

1. Дефиниција, циљеви и обухват система

Члан 3.

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

- 1) пословање у складу са прописима, унутрашњим актима и уговорима;
- 2) потпуност, реалност и интегритет финансијских и пословних извештаја;

3) добро финансијско управљање и заштиту средстава и података (информација).

Члан 4.

Систем финансијског управљања и контроле односи се на све руководиоце и запослене, а обухвата све организационе јединице, процесе, активности, програме и пројекте у оквиру корисника јавних средстава.

2. Елементи система финансијског управљања и контроле

Члан 5.

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 (ИНТОСАИ) који укључују концепт КОСО оквира "Интерна контрола - Интегрисани оквир" ("Internal Control - Integrated Framework"), који је установила Комисија спонзорских организација Националне комисије за фалсификоване извештаје - позната и као Тредвејска комисија (Committee of Sponsoring Organisations - COSO of the Treadway Commission).

Члан 6.

Контролно окружење одражава став и свест о интерној контроли у оквиру корисника јавних средстава.

Контролно окружење обухвата следеће принципе:

- 1) Посвећеност интегритету и етичким вредностима руководства и запослених;
- 2) Вршење надзора над развојем и учинком интерне контроле од стране управљачке структуре;
- 3) Успостављање структура и линија извештавања, као и система надлежности и одговорности у остваривању циљева од стране руководства;
- 4) Посвећеност привлачењу, развоју и задржавању стручних појединаца, у складу са циљевима корисника јавних средстава;
- 5) Одговорност запослених за реализацију својих задужења у погледу интерне контроле ради остваривања циљева корисника јавних средстава.

Члан 7.

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 активности из става 1. овог члана, 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.

Члан 8.

Контролне активности су писане политике и процедуре и њихова примена, а успостављају се ради пружања разумног уверавања да су ризици који утичу на постизање циљева ограничени на прихватљив ниво.

Контролне активности обухватају следеће принципе:

- 1) Одабир и развој контролних активности за свођење ризика на прихватљив ниво;
- 2) Одабир и развој општих контролних активности информативних технологија у пословним информативним системима да би се подстакло остваривање циљева;
- 3) Спровођење контролних активности кроз политике у којима су дефинисана очекивања, као и кроз процедуре у којима се те политике реализују.

Контролне активности морају бити одговарајуће, а трошкови за њихово увођење не смеју превазићи очекивану корист од њиховог увођења.

Контролне активности које служе за свођење ризика на прихватљив ниво морају бити анализирани и ажурирани најмање једном годишње.

Члан 9.

Информације и комуникација обухватају следеће принципе:

- 1) Прибављање, креирање и употребу релевантних и квалитетних информација како би се подстакло функционисање интерне контроле;
- 2) Интерну размену информација, укључујући циљеве и одговорности за интерну контролу, које су неопходне да би се подстакло функционисање интерне контроле;
- 3) Комуникацију са екстерним странама о питањима која утичу на функционисање компоненти интерне контроле.

Члан 10.

Праћење и процена система обухвата увођење система за надгледање, са циљем да се процени квалитет пословања током одређеног периода, и да се утврди да ли систем финансијског управљања и контроле адекватно функционише.

Праћење и процена система обавља се текућим увидом од стране запослених, самопроцењивањем које спроводе руководиоци и активностима интерне ревизије.

Праћење и процена система обухвата следеће принципе:

- 1) Одабир, развој и спровођење сталне оцене (редовне активности управљања и надзора током самог пословања) и/или посебне оцене (самооцењивање и интерна ревизија), како би се утврдило да ли су компоненте интерне контроле успостављене и да ли функционишу;
- 2) Вршење оцене и благовремено извештавање о слабостима у систему интерних контрола лица која су задужена за предузимање корективних радњи, укључујући и више руководство, по потреби.

III. УСПОСТАВЉАЊЕ, ФУНКЦИОНИСАЊЕ И ИЗВЕШТАВАЊЕ О СИСТЕМУ ФИНАНСИЈСКОГ УПРАВЉАЊА И КОНТРОЛЕ

1. Одговорност руководиоца корисника јавних средстава

Члан 11.

За успостављање, одржавање и редовно ажурирање система финансијског управљања и контроле, као и за извештавање о адекватности система финансијског управљања и контроле, одговоран је руководиоца корисника јавних средстава.

Члан 12.

Руководилац корисника јавних средстава одговоран је и за:

- 1) одређивање циљева корисника јавних средстава којим руководи, разраду и спровођење стратешких планова, акционих планова и програма за остварење циљева;
- 2) управљање ризицима који прете остварењу циљева корисника јавних средстава, увођењем одговарајућих контролних активности у складу са међународним стандардима интерне контроле;
- 3) планирање, управљање и рачуноводство јавних средстава;
- 4) придржавање принципа законитости, правилности и доброг финансијског управљања јавним средствима;
- 5) ефективно управљање запосленима и одржавање неопходног нивоа њихове стручности;
- 6) чување и заштиту средстава и информација од губитака, крађе, неовлашћеног коришћења и погрешне употребе;
- 7) успостављање одговарајуће организационе структуре за ефективно остваривање циљева и управљање ризицима;
- 8) обезбеђивање услова за законито и етичко понашање запослених код корисника јавних средстава;
- 9) раздвајање одговорности за доношење, извршавање и контролу одлука;
- 10) увођење интерних правила за финансијско управљање и контролу, путем унутрашњих аката;
- 11) потпуно, исправно, тачно и благовремено евидентирање свих пословних промена;
- 12) праћење, ажурирање и предузимање мера за побољшање система финансијског управљања и контроле, у складу са препорукама интерне ревизије и осталим проценама;
- 13) документовање свих пословних промена и послова и обезбеђење ревизорског трага унутар корисника јавних средстава;
- 14) извештавање о стању система за финансијско управљање и контролу.

2. Пренос овлашћења и одговорности

Члан 13.

Поједине одговорности из члана 12. овог правилника, руководиоца корисника јавних средстава може, путем доделе овлашћења писаним путем, пренети на друга лица у оквиру корисника јавних средстава којим руководи, ако законом или другим прописом није друкчије одређено.

Преносом овлашћења и одговорности у смислу става 1. овог члана не искључује се одговорност руководиоца корисника јавних средстава.

3. Одговорност руководиоца унутрашњих организационих јединица

Члан 14.

Руководиоци унутрашњих организационих јединица корисника јавних средстава одговорни су руководиоцу корисника

јавних средстава за активности успостављања, одржавања и унапређења финансијског управљања и контроле, као и за извештавање о систему финансијског управљања и контроле у делокругу рада организационе јединице којом руководе у оквиру овлашћења и одговорности која су им додељена.

4. Управљачка одговорност

Члан 15.

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.

Управљачка одговорност представља основ за успостављање и развој система финансијског управљања и контроле.

Управљачка одговорност обухвата одговорност за добро финансијско управљање на свим нивоима корисника јавних средстава, односно, одговарајућу организацију, процедуре и извештавање о резултатима.

Члан 16.

Управљачка одговорност је заснована на три међусобно повезана елемента: надлежност, овлашћење и одговорност.

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

Овлашћењем, у смислу овог правилника, преноси се обавеза извршења додељених задужења, а која се додељују на основу надлежности даваоца (право на поступање).

Одговорност, у смислу овог правилника, 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.

Члан 17.

Руководилац корисника јавних средстава дужан је да успостави хијерархијски систем преноса овлашћења и одговорности и одговарајућих линија извештавања, укључујући јасне циљеве и показатеље успешности, који ће обезбедити остваривање циљева корисника јавних средстава.

5. Управљање неправилностима

Члан 18.

Управљање неправилностима је битан чинилац управљачке одговорности и један од кључних делова система финансијског управљања и контроле.

Руководилац корисника јавних средстава дужан је да успостави систем за откривање, евидентирање и поступање по обавештењима о сумњама на неправилности унутар корисника јавних средстава, као и систем извештавања.

Руководилац корисника јавних средстава дужан је да предузима мере за умањење ризика од неправилности.

6. Извештавање

Члан 19.

Руководилац корисника јавних средстава извештава министра финансија о адекватности и функционисању успостављеног система финансијског управљања и контроле до 31. марта текуће године за претходну годину на обрасцима које припрема Централна јединица за хармонизацију.

7. Изјава о интерним контролама

Члан 20.

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 из члана 19. овог правилника.

Члан 21.

Централна јединица за хармонизацију израђује методолошка упутства и смернице за успостављање и функционисање система финансијског управљања и контроле и објављује их на интернет презентацији Министарства финансија - Централне јединице за хармонизацију.

Методолошка упутства и смернице за успостављање и функционисање система финансијског управљања и контроле из става 1. овог члана, детаљно разрађују елементе система финансијског управљања и контроле из члана 5. овог правилника а обухватају и корисне алате за спровођење система финансијског управљања и контроле.

IV. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 22.

Даном ступања на снагу овог правилника престаје да важи Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору ("Службени гласник РС", бр. 99/11 и 106/13).

Члан 23.

Члан 20. став 1. овог правилника примењиваће се од 1. јануара 2021. године.

Члан 24

Овај правилник ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у "Службеном гласнику Републике Србије".

Број 110-00-00572/2019-09

У Београду, 11. децембра 2019. године

Министар,
Синиша Мали, с.р.