

Stepen primene finansijskog upravljanja i kontrole i funkcije interne revizije u lokalnim samoupravama i javnim preduzećima osnovanim od strane lokalnih samouprava

Jelena Pavlović

Beograd, decembar 2018. godine



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

SADRŽAJ

1. UVOD	1
2. CILJ ISTRAŽIVANJA	2
3. METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA	2
3.1 Sprovođenje ankete.....	2
3.2 Analiza podataka	3
3.3 Prezentovanje kvantitativnih rezultata istraživanja	4
3.4 Prikupljanje kvalitativnih podataka	4
4. REZULTATI ISTRAŽIVANJA TRENUTNOG STANJA PRIMENE PROCEDURA FUK-a i FUNKCIJE IR U JLS	5
4.1. Opšti podaci.....	5
4.2. Finansijsko upravljanje i kontrola (FUK)	6
4.3. Interna revizija.....	10
5. REZULTATI ISTRAŽIVANJA TRENUTNOG STANJA PRIMENE PROCEDURA FUK-a i FUNKCIJE IR U LOKALNIM JAVNIM PREDUZEĆIMA	13
5.1. Opšti podaci.....	13
5.2. Finansijsko upravljanje i kontrola (FUK)	13
5.3. Interna revizija.....	15
6. UZROCI TRENUTNOG STANJA IMPLEMENTACIJE FUK-a I IR U JLS	17
6.1. JLS koje imaju uspostavljen sistem FUK-a	17
6.2. JLS koje nemaju uspostavljen sistem FUK-a	18
6.3. JLS koje imaju uspostavljenu funkciju IR	18
6.4. JLS koje nemaju uspostavljenu funkciju IR	19
7. KLJUČNE PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE TRENUTNOG STANJA I IMPLEMENTACIJU FUK I IR U JLS	21
8. ZAKLJUČAK	24

1. UVOD

Finansijsko upravljanje i kontrola (u daljem tekstu: FUK) i funkcija interne revizije (u daljem tekstu: IR) u javnom sektoru prvi put je uvedena u Nacionalnom programu za integraciju Srbije u EU 2008. godine. Nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Srbije i Evropske Unije (u daljem tekstu: EU) 2013. godine, uvođenje ovih procesa i funkcija postalo je i obaveza Republike Srbije. Poglavlje 32 - Finansijska kontrola, je prvootvoreno pregovaračko poglavlje čiji je sastavni deo FUK i IR.

Čitav proces uvođenja ovih funkcija u javni sektor Republike Srbije je usko vezan za proces evrointegracija. Vlada Republike Srbije (u daljem tekstu: Vlada RS) je u drugoj polovini 2017. godine usvojila [Strategiju razvoja interne finansijske kontrole u javnom sektoru u Republici Srbiji za period 2017-2020](#) (u daljem tekstu Strategija IFKJ). Implementacija Strategije IFKJ je važan deo procesa pristupanja EU imajući u vidu da se Poglavlje 32 zasniva na oblastima koje pokriva IFKJ. Ova strategija je deo sveukupne reforme javne uprave sa ciljem da se u redovne postupke upravljanja ugradi standardna praksa FUK-a i funkcije IR kao sredstvo za postizanje dobrih praksi upravljanja.

Strategija IFKJ je pokrivena odgovarajućim zakonskim okvirom, posebno Zakonom o budžetskom sistemu i odgovarajućim podzakonskim aktima.

Vlada RS je dala dodatnu podršku implementaciji pomenutih procesa uvrstivši ove procese u još jedan strateški dokument - [Program reforme upravljanja javnim finansijama za period 2016 - 2020](#).

Institucija nadležna za sprovođenje i praćenje procesa implementacije funkcije FUK i IR je Ministarstvo finansija - Centralna jedinica za harmonizaciju (u daljem tekstu CJH). Ministarstvo finansija utvrđuje politike u oblasti IFKJ dok je CJH zadužena za njihovo sprovođenje.

Prema važećem [Zakonu o budžetskom sistemu](#) svi korisnici javnih sredstava¹ (u daljem tekstu: KJS) dužni su da uspostave sistem FUK-a i funkcije IR na jedan od propisanih načina, kao i da na godišnjem nivou dostave informacije CJH o implementaciji funkcije FUK i IR u svojim organizacijama. Međutim, Zakon o budžetskom sistemu ne postavlja rokove za uspostavljanje ovih funkcija čime se otvorio prostor za neujednačen pristup ovoj obavezi.

[Godišnji izveštaj Evropske komisije o Srbiji za 2018. godinu](#) navodi da je Srbija postigla umeren napredak u ovoj oblasti i da su samo delimično implementirane preporuke date u izveštaju iz 2016. godine. Takođe se navodi da je implementacija funkcije IR veoma slaba i da je još uvek u fazi razvoja. Istaknuto je da je neophodan visok nivo političke podrške za implementaciju IFKJ na svim nivoima uprave kao i preduzećima u državnom vlasništvu.

Prema poslednjim javno dostupnim podacima objavljenim u poslednjoj strategiji IFKJ, interna revizija je uspostavljena u svim ministarstvima, u tri fonda obaveznog socijalnog osiguranja, većem broju korisnika javnih

¹ Korisnici budžetskih sredstava su direktni (organi i organizacije Republike Srbije, odnosno organi i službe lokalne vlasti) i indirektni korisnici (pravosudni organi, budžetski fondovi; mesne zajednice; javna preduzeća, fondovi i direkcije osnovani od strane lokalne vlasti koji se finansiraju iz javnih prihoda čijaje namena utvrđena posebnim zakonom; ustanove osnovane od strane Republike Srbije, odnosno lokalne vlasti) budžetskih sredstava Republike Srbije, odnosno lokalne vlasti;

sredstava na republičkom nivou i ograničenom broju korisnika javnih sredstava na nivou jedinica lokalne samouprave (u daljem tekstu: JLS).

FUK i IR u JLS i javnim preduzećima čiji su osnivači lokalne samouprave (u daljem tekstu: LJP) tema su istraživanja.

2. CILJ ISTRAŽIVANJA

U Srbiji trenutno ne postoje sistematizovani i precizni podaci o broju JLS i LJP koje su uvele procedure FUK-a i funkciju IR. Razlozi zbog kojih pojedine JLS i LJP nisu implementirale FUKi/ili kakav je kvalitet FUK-a i IR takođe nisu dostupni. Imajući u vidu važnost ovih podataka, projekat Reforma lokalnih finansija (u daljem tekstu: RELOF, www.lokalnefinansije.rs) uz podršku Centralne jedinice za harmonizaciju (u daljem tekstu: CJH) se odlučio da sprovede istraživanje kojim će se utvrditi trenutna situacija na nivou JLS i definisanog uzorka LJP. Cilj istraživanja jeste da se obezbedi reprezentativan i objektivan prikaz trenutnog stanja stepena primene FUK-a i funkcije IR u JLS i LJP.

Kako je adekvatan i sistematičan pregled trenutne situacije prvi preduslov za pružanje podrške prilikom uvođenja ili poboljšanja ovih funkcija, sprovedeno je sveobuhvatno istraživanje sa ciljem da se prikupe sve relevantne informacije vezane za trenutni status FUK i IR na nivou JLS i definisanog uzorka LJP. Ovi podaci će biti korisni Ministarstvu finansija – CJH kao osnova za planiranje budućih aktivnosti, kao i samim JLS. Pored toga, navedeni podaci će biti osnova za dalje planiranje i pripremu budućih aktivnosti RELOF-a koji će u svojoj narednoj fazi (2019-2022) dati punu podršku JLS u uvođenju/unapređenju pomenutih procesa i funkcija.

3. METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Zbog specifičnosti teme, ovo istraživanje je ujedno i kvalitativno i kvantitativno, dok smo kao metod istraživačkog rada koristili anketiranje. Imajući u vidu da je u limitiranom vremenskom intervalu bilo neophodno pokriti sve JLS i definisani broj LJP na teritoriji Republike Srbije, odabrali smo pomenuti metod kao najefikasniji u datim uslovima. Što se tiče tehnika analize, koristili smo statističke analize za kvantitativno istraživanje, i analize narativa za kvalitativne analize. Kako bi se postigao cilj ovog istraživanja, preduzete su aktivnosti koje su opisane u nastavku.

3.1 Sprovođenje ankete

Sprovođenje ankete je izvršeno u nekoliko koraka:

Kreiranje upitnika - Prvi korak u navedenom procesu je pripremanje upitnika. Upitnik za JLS je obuhvatio oblasti FUK i IR, dok je deo koji se odnosi na LJP uključio i pitanja vezana za nadzor. Upitnik je koncipiran da bude što jednostavniji kako bi korisnici mogli da ga brzo popune i da dostave odgovore na navedena pitanja.

Upitnik su inicijalno kreirali stručnjaci RELOF projekta, pa je isti prosleđen predstavnicima CJH na komentare pre finalizacije.

Pri kreiranju upitnika korišćeni su sledeći principi:

- Jasna struktura - Pošto ima više tema, upitnik je organizovan na način da obuhvata temu po temu,
- Razumljiv – Upitnik je napisan jezikom koji ispitanici razumeju, bez mnogo stručnih termina,
- Nedvosmislen – Pitanja u upitniku su jasna i nedvosmislena.

Upitnik se nalazi u Aneksu 1 ovog dokumenta.

Kreiranje baze učesnika istraživanja - Nakon što su definisana sva pitanja koja će biti obuhvaćena upitnikom, napravljena je detaljna baza svih JLS i definisan je uzorak LJP. Kreirana baza sadrži kontakt podatke osoba relevantnih za popunjavanje dostavljenog upitnika u svakoj pojedinačnoj JLS ili LJP u zavisnosti od organizacione strukture, kako bi obezbedili efikasne i pouzdane odgovore.

Distribucija upitnika - Upitnik je najpre poslat elektronskim putem JLS koje su definisane Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, bez KiM i bez gradskih opština (30) i bez Grada Beograda – ukupno na 144 adrese. Upitnik je prosleđen i unapred definisanom uzorku LJP (poslato je na 280 LJP sa ciljem da se u istraživanje uključi do 150 LJP).

Kako bi se obezbedilo popunjavanje upitnika u što većem procentu, preduzete su sledeće aktivnosti:

1. Nakon što je upitnik prosleđen elektronskom poštom, pozvani su primaoci kako bi se potvrdio uspešan prijem mejla i dala dodatna objašnjenja ukoliko su bila potrebna;
2. Nakon dva dana, poziv je ponovljen kako bi podsetili primaocce na popunjavanje upitnika;
3. Tamo gde je bilo neophodno, primaoci su pozivani i treći put kako bi ih podseti na krajnji rok za dostavljanje popunjenog upitnika.

Kako bi osigurali što veći odziv JLS kao i LJP, upitnici su odštampani i uz prateći dopis prosleđeni poštom na adrese svih učesnika istraživanja.

Ovakav pristup dao je odlične rezultate, tako da je istraživanje završeno sa ukupno 128 dostavljenih popunjenih upitnika od strane JLS i 144 od strane LJP.

Formiranje baze odgovora - Podaci dostavljeni u upitnicima uneti su u unapred pripremljenu bazu radi dalje statističke analize. Ovom prilikom je izvršena dodatna kontrola dostavljenih odgovora, a određen broj JLS i LJP je ponovo kontaktiran da bi se dobila pojašnjenja za nejasne i/ili dvosmislene odgovore.

3.2 Analiza podataka

Nakon prikupljanja neophodni podataka izvršena je analiza pomoću odgovarajućih statističkih tehnika. Analiza podataka je dala uvid u postojeće stanje, a nalazi su predstavljeni u nastavku izveštaja. Kako bi se

uspostavio što bolji osnov za definisanje budućih koraka, nalazi istraživanja predstavljeni su na konferenciji koja je okupila sve relevantne učesnike.

3.3 Prezentovanje kvantitativnih rezultata istraživanja

Nakon sprovedenog istraživanja, organizovana je konferencija na koju su pozvane sve JLS koje su uzele učešće u ovom procesu, predstavnici CJH i kao drugi zainteresovani (konferencija za LJP se planira u narednoj fazi Projekta zajedno sa Ministarstvom privrede).

Osnovni ciljevi konferencije su bili:

- 1) prezentovanja kvantitativnih rezultata istraživanja sa ciljem da učesnici dobiju informaciju o trenutnom stepenu implementacije funkcija FUKa i IR;
- 2) prikupljanje informacija za kvalitativni deo istraživanja kroz rad sa fokus grupama sa ciljem da se utvrde glavni izazovi u implementaciji ovih funkcija, kao i najbolje prakse za njihovu primenu;
- 3) iniciranje dijaloga o javnim politikama na temu unapređenja FUK i IR u LS, i
- 4) početak kreiranja mreže zaposlenih u LS koji su direktno zaduženi za FUK i IR, a sa krajnjim ciljem unapređenja uzajamnog stručnog usavršavanja.

Na konferenciji su prezentovani rezultati istraživanja i ključni zaključci do kojih se došlo u kvantitativnom delu istraživanja. Detaljni nalazi su predstavljenu u poglavlju 4 ovog dokumenta.

3.4 Prikupljanje kvalitativnih podataka

Da bi prikupili što više kvalitativnih podataka, na konferenciji su formirane četiri fokus grupe. Glavni cilj formiranja fokus grupa je da se kroz međusobne razgovore i razmenu iskustava i argumenata definiše najbolji put u prevazilaženju postojećih izazova kako bi se što efikasnije uspostavio FUK i IR u JLS.

Rad u fokus grupama je bio moderiran od strane RELOF eksperata na bazi unapred definisanih tema za diskusiju. Moderatori su zaključke svake fokus grupe prezentovali u plenarnom delu konferencije ostavljajući prostora za dodatna pitanja.

O rezultatima rada fokus grupa i ključnim zaključcima sa konferencije biće detaljno reči u nastavku izveštaja.

4. REZULTATI ISTRAŽIVANJA TRENUTNOG STANJA PRIMENE PROCEDURA FUK-a i FUNKCIJE IR U JLS

4.1. Opšti podaci

U istraživanju o implementaciji FUK i uvođenju IR učestvovalo je 128 JLS. Istraživanje je sprovedeno u periodu od 1. novembra do 1. decembra 2018. godine.

Tabela br. 1 – Pregled anketiranih JLS

Učešće JLS u anketi	Anketirane JLS	Ukupno JLS u RS (bez KiM)	% JLS koje su odgovorile na Upitnik
1	2	3	4(2/3)
Gradovi	23	28	82%
Opštine	105	117	89%
Ukupno	128	145	88%

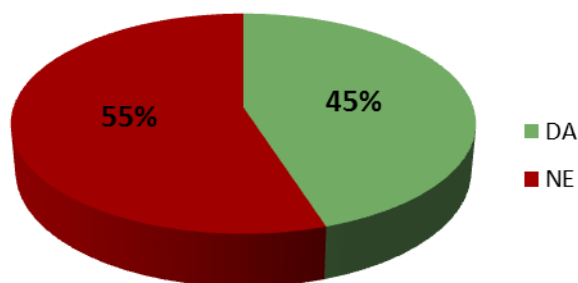
Važno je istaći da je odziv i saradnja JLS i LJP u periodu sprovođenja ovog istraživanja bio na zavidnom nivou.

4.2. Finansijsko upravljanje i kontrola (FUK)

Strategija razvoja IFKJ u Republici Srbiji za period 2017-2020. godine ima za cilj da implementira FUK i IR u sveukupni sistem upravljanja u javnom sektoru.

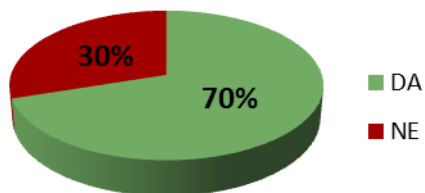
Zakon o budžetskom sistemu definiše FUK kao sistem politika, procedura i aktivnosti koje uspostavlja, održava i redovno ažurira rukovodilac organizacije. Uvođenje i održavanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole predstavlja osnovu za implementaciju koncepta upravljačke odgovornosti i kao što je već pomenuto, prema važećem pravnom okviru, svi KJS dužni su da uspostave sistem FUK-a. Trenutna situacija u JLS u uzorku koji je učestvovao u istraživanju prikazana je u nastavku.

Od ukupnog broja JLS (128) koje su uzele učešće u istraživanju, 45% (58) JLS ima uspostavljen sistem FUK-a dok 55% (70) nema.

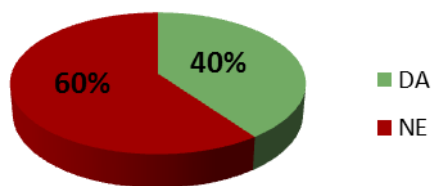


Grafikon 1. Pregled uspostavljenosti FUK-a u JLS

U prethodnom periodu, FUK su u značajno većem procentu uveli gradovi, (ukupno 16 gradova, odnosno 70% od ukupnog broja gradova koji je učestvovao u istraživanju) dok je svega 40% opština implementiralo ovu funkciju (40 od 105 JLS koliko je ukupno učestvovalo u istraživanju).

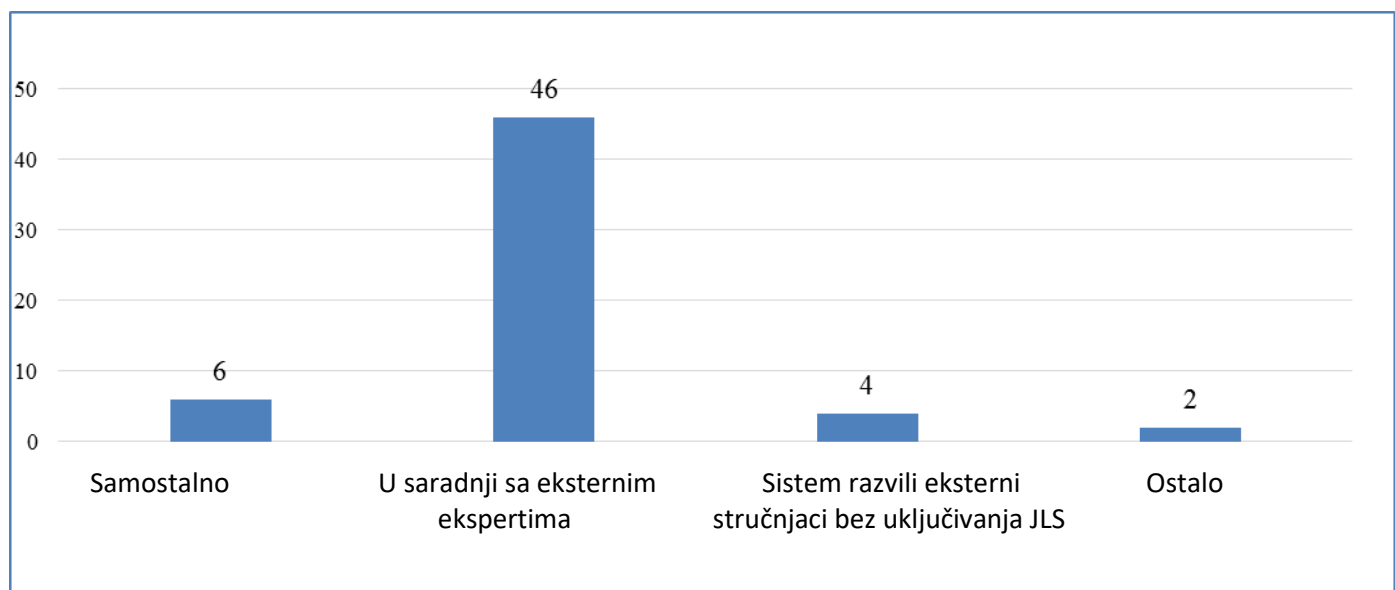


Grafikon 2. Pregled uspostavljenosti FUK-a u gradovima



Grafikon 3. Pregled uspostavljenosti FUK-a opštinama

Prema načinu na koji je ova funkcija uvedena, analiza je pokazala da je manji broj JLS FUK uvela samostalno, dok je u najvećem broju slučajeva FUK razvijana i implementirana uz podršku i konstantnu saradnju sa eksternim stručnjacima. Manji broj JLS je implementiralo FUK na način da su procedure razvijene samostalno od strane eksternih stručnjaka. U ovom slučaju, najčešće su iste neprimenljive jer ih nije sledila odluka o primeni niti su organizovane prateće obuke koje bi objasnile svrhu, značaj i način primene. U ovim slučajevima, izveštaj prema CJH takođe sačinjavaju eksterni stručnjaci a JLS ih samo prosleđuje.

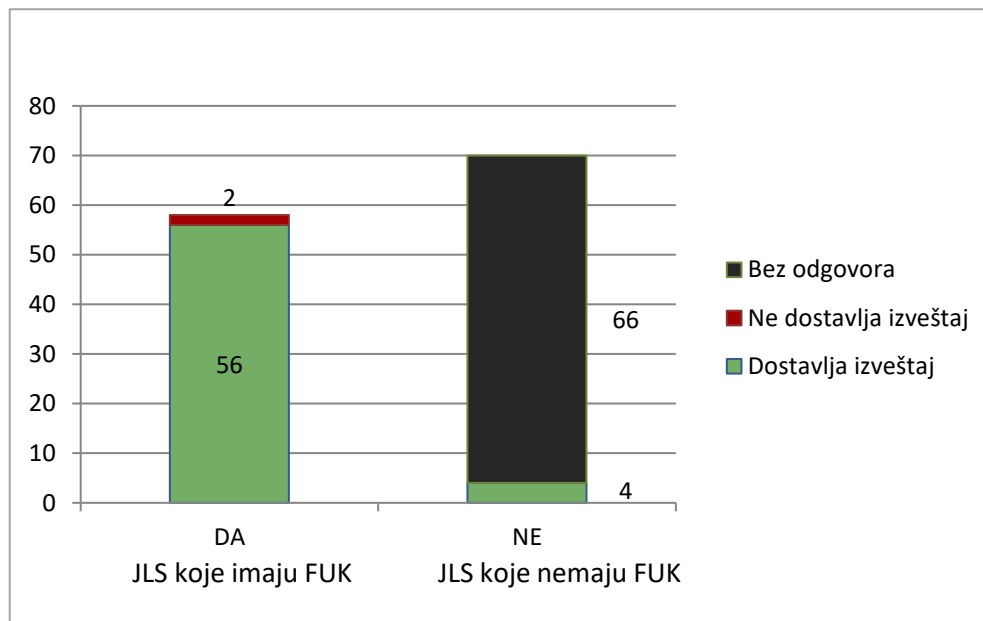


Grafikon 4. Pregled broja JLS prema načinu na koji su implementirali FUK

Prilikom uvođenja FUK-a, JLS susretale su se sa različitim izazovima u implementaciji. Pored onih zajedničkih za sve, kao što su nedostatak internih resursa (stručnog kadra ili sredstava za angažovanje eksternih stručnjaka), kao ostali problemi JLS za implementaciju FUK-a nameću se i:

- Nedovoljna svest rukovodstva, ali i zaposlenih, o značaju i potrebi uspostavljanja FUK-a;
- Nedonošenje odluke o imenovanju Rukovodioca i Radne grupe za implementaciju FUK-a;
- Nezainteresovanost većine zaposlenih za uvođenje sistema;
- Nedovoljno edukovan kadar za pisanje procedura i procenu rizika;
- Zabrana zapošljavanja koja je rezultirala preopterećenošću zaposlenih zbog nemogućnosti popunjavanja radnih mesta predviđenih sistematizacijom, pa bi rad na uvođenju novih procedura bio i novo opterećenje.

KJS su u obavezi da informacije o uspostavljenosti FUK-u i IR unutar svojih organizacija svake godine dostavljaju Ministru finansija² preko CJH, kako bi se izradio objedinjeni godišnji izveštaj o stanju ovih funkcija u javnom sektoru. Imajući u vidu pomenuto, istraživanje je uzelo u obzir i podatke vezane za navedenu obavezu.



Grafikon 5. Dostavljanje izveštaja CJH

Od ukupnog broja JLS (58) koje su uspostavile sistem FUK-a, 97% (56) redovno dostavlja izveštaj CJH. Od ukupnog broja onih JLS koje nisu uspostavile ovaj sistem, samo 4% (3 JLS) je odgovorilo da o tome obaveštava CJH, dok ostalih 96% (67 JLS) se nije izjasnilo po ovom pitanju smatrajući da nemaju obavezu da izveštavaju dok se sistem FUK-a ne uspostavi.

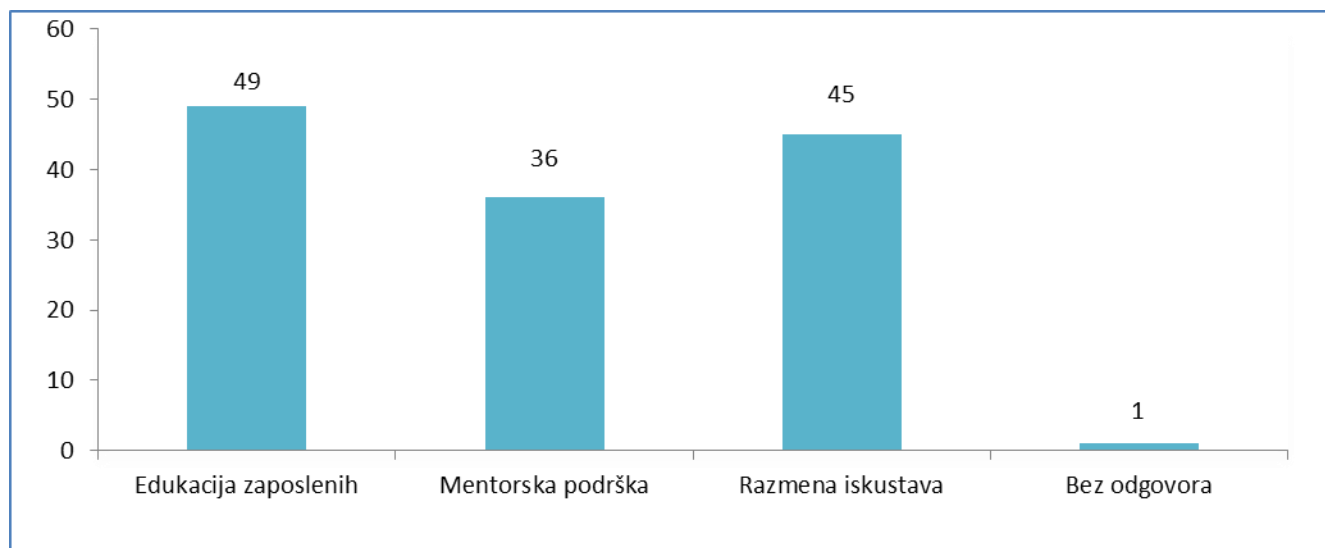
Veoma značajan podatak koji nam je istraživanje dalo jeste da su JLS veoma zainteresovane za unapređenje uvedenog sistema FUK-a, čak 95% (55 JLS). Sa druge strane, 100% (70 JLS) ispitanika koji nemaju uveden FUK navelo je da je zainteresovano za uvođenje ove funkcije uz podršku eksternih stručnjaka.

Ova spremnost i iskazana želja za unapređenjem/uvođenjem FUK-a u JLS predstavlja odličnu osnovu budućoj podršci koju će RELOF pružiti u narednom periodu određenom broju JLS.

Što se tiče oblika podrške koju bi JLS želele da dobiju, prednjači edukacija postojećeg kadra, razmena iskustva sa ostalim JLS (proces učenja poznat kao „peer to peer learning“), dok se za učenje kroz mentorsku

² Član 81 i 82 Zakona u budžetskom sistemu ("Sl. glasnik RS", br. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - ispravka, 108/13, 142/14, 68/15 - dr. zakon, 103/15)

podršku izjasnio nešto manji broj JLS. Treba imati u vidu da su mnoge JLS kombinovale ova tri odgovora navodeći da žele više od jednog oblika podrške.



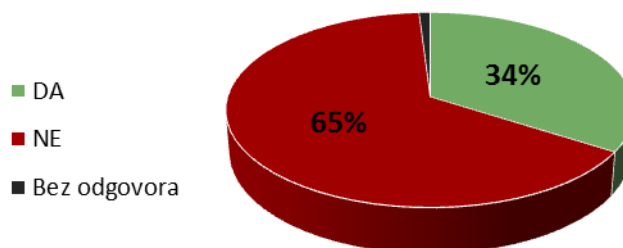
Grafikon 6. Prikaz željenog oblika podrške JLS pri uspostavljanju FUK-a

4.3. Interna revizija

Zakon o budžetskom sistemu³ utvrđuje komponente sistema IFKJ koga pored CJH i FUK-a čini i IR. Ovim zakonom propisano je obavezno uvođenje IR kod svih KJS.

Kriterijumi za uspostavljanje IR definisani su [Pravilnikom o zajedničkim kriterijumima za organizovanje i standardima i metodološkim uputstvima za postupanje i izveštavanje interne revizije u javnom sektoru](#) donetom od strane Ministra finansija 2011. godine. Za uspostavljanje i obezbeđenje uslova za adekvatno funkcionisanje IR odgovoran je rukovodilac korisnika javnih sredstava. Međutim, Zakonom o budžetskom sistemu nisu definisani rokovi za uspostavljanje funkcije IR što je dovelo do neujednačenog pristupa ovoj obavezi. Ključni izazov za uspešnu implementaciju funkcije IR, kao i za rad samog internog revizora jeste suštinsko prihvatanje ove funkcije od strane rukovodioca najvišeg ranga i njegovog shvatanja koristi ove funkcije.

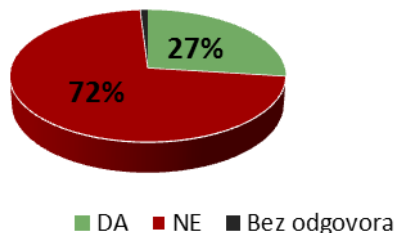
Od ukupnog broja JLS koje su uzele učešće u istraživanju, 34% (44 JLS) ima uspostavljenju funkciju IR dok 65% (84 JLS) nema.



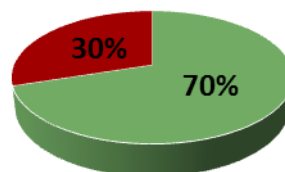
Grafikon 7. Prikaz uspostavljenosti funkcije IR u JLS

Ako posmatramo odvojeno gradove i opštine, istaživanje je pokazalo da je 70% odnosno 16 gradova koji su učestvovali u istraživanju uspostavilo funkciju IR dok je to isto učinilo svega 27%, odnosno 28 opština.

³ Član 80 Zakona u budžetskom sistemu ("Sl. glasnik RS", br. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - ispravka, 108/13, 142/14, 68/15 - dr. zakon, 103/15)

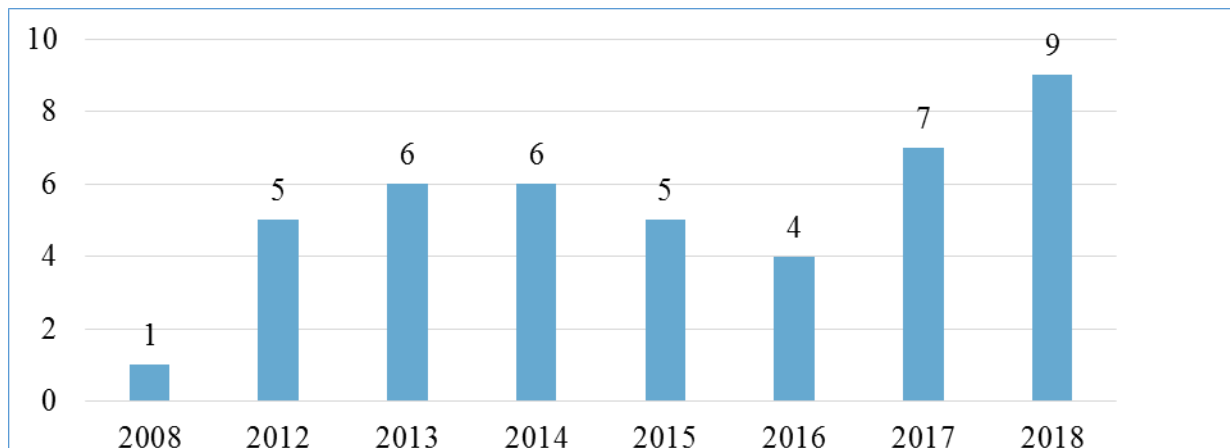


Grafikon 8. Uspostavljenost IR u opštinama



Grafikon 9. Uspostavljenost IR u gradovima

Zakon o budžetskom sistemu (član 2, stav 1, tačka 51g) definiše IR kao aktivnost koja pruža nezavisno, objektivno uveravanje i savete rukovodstvu, sa svrhom da doprinese unapređenju poslovanja organizacije kao i da pomaže organizaciji da ostvari svoje ciljeve. Iako je istraživanje pokazalo da je sama funkcija IR u JLS još uvek u začetku, ohrabruje činjenica da su sve JLS koje nemaju uvedenu ovu funkciju zainteresovane za njeno uvođenje, dok je 100% JLS koje imaju IR zainteresovano za njeno unapređenje.



Grafikon 10. Prikaz uvođenja IR u JLS po godinama

Razlozi zbog kojih ova funkcija još uvek nije uvedena su različiti. Najčešće navedeni razlozi zbog kojih funkcija IR još uvek nije uspostavljena su:

- Uredba o zabrani zapošljavanja u javnom sektoru – postojeći kadar nije u mogućnosti da pored redovnog posla, obavlja poslove interne revizije;
- Čekanje na obuku internih revizora;
- Nedostatak stručnog kadra;
- Neatraktivnost pozicije - nekonkurentnost zarada u odnosu na privatni sektor.

Što se tiče oblika podrške koju bi JLS želele da dobiju, prednjači edukacija postojećeg kadra, učenje kroz mentorsku podršku, dok se za razmenu iskustva sa ostalim JLS (proces učenja poznat kao „peer to peer learning“) izjasnio nešto manji broj JLS. Treba imati u vidu da su mnoge JLS kombinovale ova tri odgovora navodeći da žele više od jednog oblika podrške.

Unakrsnom analizom, posmatrajući 128 JLS koje su učestvovalе u istraživanju, došli smo do zaključka da 25 JLS ima i FUK i IR dok 51 JLS nema ni jedno ni drugo.

Uspostavljen FUK	Uspostavljena IR	
	DA	NE
DA	25	33
NE	19	51

Slika 11. Prikaz unakrsne analize IR i FUK-a u JLS

U predstojećem periodu RELOF će posebnu pažnju posvetiti podršci JLS koje nemaju uspostavljenu ni FUK ni IR sa ciljem da ove LS uvedu u što kraćem roku bar jednu od navedenih funkcija. Uspostavljanje bar jedne od navedenih funkcija u dominantnoj grupi od 51 JLS biće jasan znak posvećenosti JLS unapređenju načina donošenja odluka o upotrebi javnih sredstava. Pored toga, nakon uvođenja jedne od pomenutih funkcija, uvođenje druge će biti značajno jednostavnije. Razmena iskustava JLS iz ove grupe i njihovo motivisanje biće ključni prioritet RELOF projekta u sledećoj fazi podrške JLS.

Na kraju, odgovarajuća pažnja biće posvećena i unapređenju ovih funkcija u JLS koje su ih već uvele. Prenos dragocenog iskustva ove grupe JLS će biti jedan od ključnih motivišućih mehanizama kako bi se celokupna slika za celu Republiku Srbiju značajno unapredila.

5. REZULTATI ISTRAŽIVANJA TRENUTNOG STANJA PRIMENE PROCEDURA FUK-a i FUNKCIJE IR U LOKALNIM JAVNIM PREDUZEĆIMA

5.1. Opšti podaci

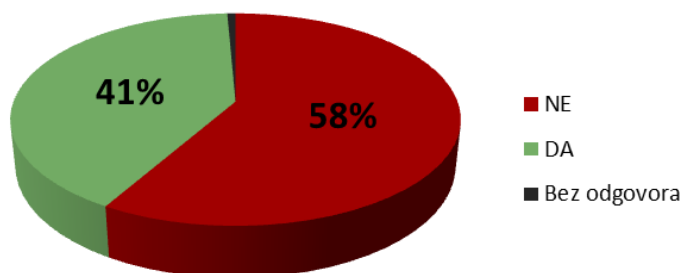
U istraživanju o implementaciji FUK i uvođenju IR učestvovalo je 144 LJP, od 280 LJP kojima je upitnik poslat. Istraživanje je sprovedeno u periodu od 1. novembra 2018. godine do 1. decembra 2018. godine i obuhvatilo je LJP različite delatnosti, veličine i geografskog položaja.

Generalni utisak je da LJP koja su učestvovala u ovom istraživanju dominantno zainteresovana za uvođenje ili unapređenje ovih funkcija.

5.2. Finansijsko upravljanje i kontrola (FUK)

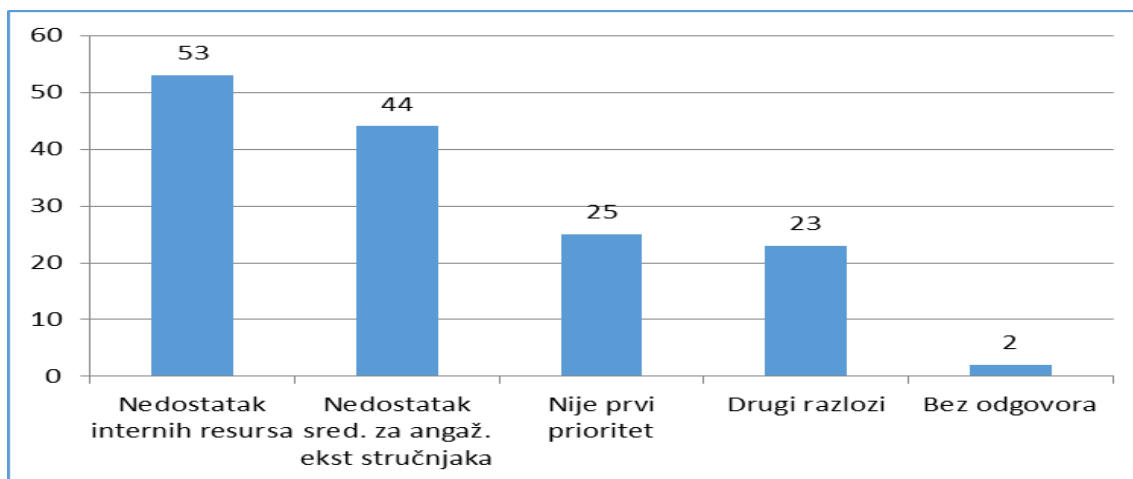
U skladu sa članom 81 Zakona o budžetskom sistemu, svi KJS, pa tako i LJP, dužni su da uspostave sistem FUK-a. Trenutna situacija u LJP u uzorku koji je učestvovao u istraživanju prikazana je u nastavku.

Od ukupnog broja LJP koje su uzele učešće u istraživanju, 41% LJP ima uspostavljen sistem FUK-a dok 58% nema:



Grafikon 12. Pregled uspostavljenosti FUK-a u LJP

Prilikom uvođenja FUK-a, kao i JLS i LJP su se susretala sa mnogim izazovima u implementaciji. Najčešći uzroci prikazani su kroz grafikon u nastavku:



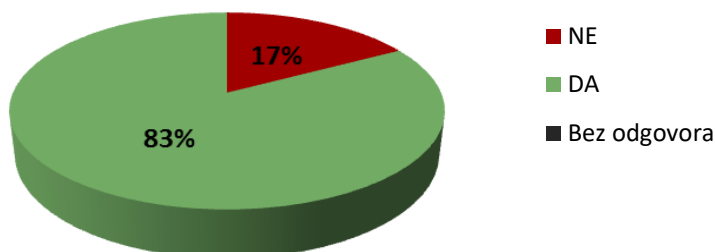
Grafikon 13. Prikaz LJP prema razlozioma zbog kojih nije uveden sistem FUK-a

Pored prezentovanih uzroka koja su navodila sva LJPobuhvaćena anketom, kao što su nedostatak internih resursa (stručnog kadra ili sredstava za angažovanje eksternih stručnjaka), kao ostali problemi većine LJP za implementaciju FUK-a nameću se:

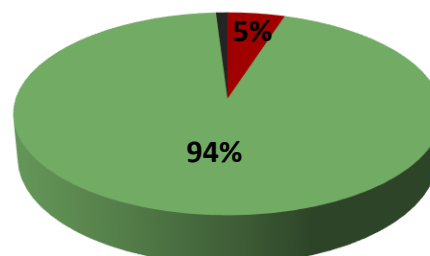
- Nedovoljna svest rukovodstva, ali i zaposlenih, o benefitima koje bi donela implementacija FUK-a (određen broj LJP smatra da bi ovo usporilo poslovanje preduzeća);
- Otežano poslovanje preduzeća zbog višegodišnjih blokada;
- Nedovoljno edukovan kadar i nezainteresovanost većine zaposlenih za uvođenje sistema FUK-a;
- Česte promene direktora koji svojim dolaskom menjaju sistematizaciju radnih mesta;
- Uredba Vlade RS o zabrani zapošljavanja i Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru⁴ i članom 27e Zakona o budžetskom sistemu.

Uzimajući u obzir sve dosadašnje teškoće sa kojima se KJS susreću prilikom implementacije FUK-a bilo da su ga uveli ili ne, ohrabruje činjenica da su i LJP kao i JLS u značajnom procentu od 94% zainteresovani za uvođenje ovog sistema, odnosno 83% je zainteresovano za unapređenje postojećeg sistema.

⁴ "Sl. glasnik RS", br. 68/2015, 81/2016 - odluka US i 95/2018



Grafikon 14. Prikaz zainteresovanosti LJP za unapređenje FUK-a

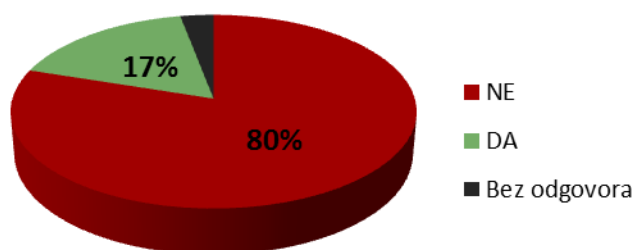


Grafikon 15. Prikaz zainteresovanosti LJP za uvođenje FUK-a

Prikazani podaci potvrđuju da, kao i u slučaju JLS, i u LJP postoji značajan broj zaposlenih koji razumeju i shvataju značaj FUK-a i potrebu za njegovim uspostavljanjem.

5.3. Interna revizija

Kao KJS, LJP takođe su zakonom o budžetskom sistemu u obavezi da pored sistema FUK-a uvedu i funkciju IR. Istraživanje je pokazalo da po pitanju uvođenja ove funkcije LJP zaostaju za JLS. Od ukupnog broja učesnika svega 17% je uvelo ovu funkciju, dok je 80% LJP nema, dok preostalih 3% nije odgovorili na ovo pitanje.



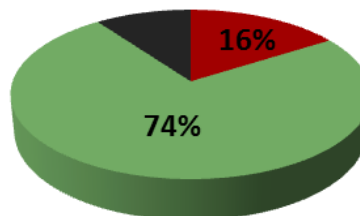
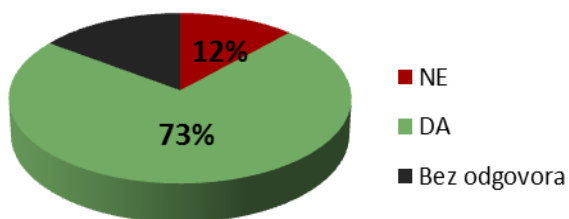
Grafikon 16. Prikaz uspostavljenosti funkcije IR u LJP

Nameće se zaključak da je funkcija IR u ranoj fazi implementacije u LJP. Razlozi tome su mnogobrojni, ali postoji određeni broj uzroka koji je zajednički za LJP.

Najčešće navedeni uzroci zbog kojih funkcija IR još uvek nije uspostavljena:

- Uredba o zabrani zapošljavanja u javnom sektoru, nedostatak stručnog kadra i finansijskih sredstava;
- Očekivanje od osnivača da se uvede zajednička interna revizija;
- Uspostavljanje ove funkcije nije trenutno prioritet;
- Nezainteresovanost rukovodstva ali i zaposlenih za uvođenje ove funkcije.

Kada posmatramo iskazanu želju da se funkcija IR uvede u sisteme LJP ili unapredi tamo gde postoji, primetno je da ja procenat pozitivnih odgovora niži u odnosu na JLS. 73% od 144 LJP koja su učestvovala u ovom istraživanju je navelo da je zainteresovano za unapređenje, odnosno 74% dalo je potvrđan odgovor da bi želelo da se funkcija IR uvede.



Grafikon 17. Prikaz zainteresovanosti LJP za unapređenje IR

Grafikon 18. Prikaz zainteresovanosti LJP za uvođenje IR

Potrebno je istaći da su LJP u manjem procentu zainteresovana za samostalno uvođenje ove funkcije i da postoji očekivanje od osnivača da reše ovo pitanje kroz neki oblik zajedničke IR. Takođe, manji broj LJP navodi da im uvođenje IR nije zakonska obaveza.

6. UZROCI TRENUTNOG STANJA IMPLEMENTACIJE FUK-a I IR U JLS

Kao što je na početku pomenuto, rezultati sprovedenog istraživanja prezentovani su učesnicima na konferenciji održanoj 11. i 12. decembra 2018. godine u Hotelu „Mona“ na Zlatiboru. Tokom prvog dana prezentovani su rezultati istraživanja i ključni zaključci do kojih se došlo putem upitnika. Nakon toga, formirane su fokus grupe sa ciljem da se kroz međusobnu razmenu iskustva i uz aktivno učešće svih JLS prisutnih na konferenciji analizira trenutno stanje nivoa uspostavljenosti i implementacije sistema FUK i IR. Cilj razgovora u fokus grupama je bio i da se definišu uzroci takve trenutne situacije, a potom predlože i moguća rešenja za prevazilaženje postojećih izazova u procesu uspostavljanja i implementacije FUK-a i IR u svim JLS.

U cilju što aktivnijeg učešća i fokusiranja na konkretne izazove i pitanja u ove dve oblasti, svi učesnici su podeljeni u fokus grupe (ukupno 8 fokus grupa - 4 za FUK i 4 za IR) na sledeći način:

- Gradovi koji imaju uspostavljen sistem FUK/IR
- Opštine koje imaju uspostavljen sistem FUK/IR
- Gradovi koji nemaju uspostavljen sistem FUK/IR
- Opštine koje nemaju uspostavljen sistem FUK/IR

Diskusije u fokus grupama imale su za cilj da utvrde kvalitet implementiranog sistema FUK-a i IR tamo gde je uveden. Pored toga, diskusija u fokus grupama je razmatrala i uzroke neuvođenja ovih funkcija kod JLS koje ih još uvek nisu uspostavile uprkos važećoj zakonskoj obavezi.

6.1. JLS koje imaju uspostavljen sistem FUK-a

Deo JLS koje imaju uspostavljen sistem FUK-a uspostavili su ga uz pomoć eksternih konsultanata. JLS koje su FUK uspostavile uz podršku RELOF projekta su istakli da su veoma zadovoljni načinom na koji je sistem uspostavljan. Naime oni su prošli niz neophodnih obuka a da su eksterni konsultanti značajno olakšali ceo proces. Istaknuto je da su eksterni konsultanti pomagali u uobličavanju dokumenata, ali da su najveći deo posla uradili zaposleni u ovim JLS. Ujedno, svi učesnici fokus grupe su smatrali da je ovakav pristup jedini pravi put u uspostavljanju ovog sistema. Ono što je karakteristično kod ove grupe JLS je da je podrška rukovodstva bila ključna za samo pokretanje procesa uspostavljanja FUK-a, a da su zaposleni vrlo brzo preuzeli inicijativu u implementaciji. Pozitivno iskustvo sa eksternim konsultantima istakla je još i opština Šid koja je ovaj sistem razvila tokom 2017. godine.

Ostale JLS nisu se pozitivno izrazile po pitanju samog procesa uspostavljanja, ali ni po pitanju dosadašnje implementacije sistema FUK-a. Mnogi su istakli da su sistem FUK-a uveli da bi zadovoljili zakonsku obavezu dok njegova primena u praksi izostaje. Sam proces uvođenja je bio manje podržan od strane zaposlenih, odnosno zaposleni u JLS nisu u velikoj meri direktno učestvovali u razvijanju sistema već su eksterni konsultanti isti samostalno razvijali. Ovaj princip dovodi u pitanje adekvatnost razvijenog sistema. Procedure/procesi razvijeni na ovaj način često nisu usklađeni sa procesima i potrebama konkretne JLS, te stoga nisu primenjive. Dodatno, u mnogo slučajeva nije obezbeđena prateća obuka koja bi objasnila svrhu, značaj i način primene ove funkcije.

Veći broj JLS kod kojih je sistem FUK-a, a koji je nedavno uveden, nije bio u mogućnosti da sa sigurnošću odrede koliko su zadovoljni implementiranim procesima i procedurama, Ipak, sledeći razlozi su istaknuti kao uzroci sporog uvođenja FUK-a i njegove dalje implementacije:

- Nedostatak podrške rukovodstva, političkih i drugih lidera, što je uslovljeno nedovoljno razvijenom svesti i manjkom znanja o značaju i funkciji sistema FUK-a;
- Nerazvijena svest zaposlenih, nivo shvatanja i razumevanja značaja FUK-a, strah od promena, ali i izbegavanje odgovornosti koje su uspostavljanjem ovog sistema definisane sa svako radno mesto;
- Manjak zaposlenih uslovljen prirodnim odlivom, uz važeću zabranu zapošljavanja. Usled nedovoljnog broja zaposlenih u pojedinim JLS, određena radna mesta ostaju nepopunjena te pojedine funkcije samog sistema FUK-a (na primer kontrolni mehanizmi) gube smisao jer ista osoba ima ulogu i izvršioca i kontrolora.
- JLS nemaju internih kapaciteta za samostalno uvođenje ovog sistema ali je evidentni i nedostatak kvalifikovanih eksternih konsultanata koji bi im pružili podršku u ovom procesu.

6.2. JLS koje nemaju uspostavljen sistem FUK-a

Kao jedan od ključnih uzroka za izostanak implementacije FUK-a navodi se činjenica da rukovodstvo ne shvata značaj ovog sistema, čak i tamo gde ga pro forme podržava. Istaknut je problem nedostatka sredstava za angažovanje eksternih stručnjaka koji bi dali adekvatnu podršku uvođenju ovog sistema. Dodatno, JLS ukazuju na konstantan manjak zaposlenih koji implicira preopterećenost postojećeg kadra pa bi uvođenje sistema FUK-a značilo i dodatne radne zadatke.

Pored već navedenih razloga, grupa JLS koja nema uveden sistem FUK-a dodatno ističe i sledeće uzroke koji su uslovlili izostanak implementacije:

- Sadašnje zakonsko rešenje po pitanju uspostavljanja sistema FUK-a u JLS nije adekvatno. Iako JLS imaju zakonsku obavezu da ovaj sistem uvedu, nije definisan rok niti posledica neizvršenja ove obaveze. Predstavnici ove grupe smatraju da navedeni zakon treba korigovati;
- Ministarstvo finansija bi trebalo da pojača pritisak na JLS da uvedu sistem FUK-a, da daju primere dobre prakse (JLS u kojima sistem funkcioniše), kao i da više promovišu značaj samog sistema (sastanci, skupovi, brošure i ostali materijali).

6.3. JLS koje imaju uspostavljen funkciju IR

Funkcija IR je u JLS koje su učestvovala u istraživanju uvedena u periodu od 2012. do 2018. godine. U većini gradova je funkcija IR i dalje u formi samostalnog vršioca dužnosti, dok je u manjem broju gradova ona u formi službe IR sa dva ili više zaposlena interna revizora.

Iz diskusije JLS koje imaju uvedenu ovu funkciju može se zaključiti da iako je funkcija IR uvedena, većina nije zadovoljna trenutnom situacijom. JLS ističu da i dalje postoji veliko nerazumevanje uloge, funkcije i opisa posla interne revizije, kao i da postoje različita očekivanja od interne revizije koja najčešće nisu u skladu sa njenom funkcijom.

Pored navedenog, definisani su dodatni uzroci neadekvatnog stanja u kojem se funkcija IR nalazi u okviru JLS, a to su:

- U najvećem broju slučajeva imenovani interni revizor nije sertifikovan, jer se dugo čeka na mentorstvo koje je preduslov za sertifikaciju internog revizora;
- Nesigurnost nesertifikovanih internih revizora u obavljanju posla i potreba za obukom koja obuhvata mnogo više od tehničkog poznavanja materije ;
- Da bi izveštaj internog revizora imao faktičku snagu potrebno je da interni revizor ima podršku rukovodstva;
- Neadekvatan zakonski okvir – ne postoji jednoobrazno rešenje za uspostavljanje funkcije IR (inokosni organ, služba, zajednička interna revizija), kao ni zakonska regulativa za pozicioniranje internog revizora;
- Ne postoje jasno definisani rokovi i sankcije za JLS koje ne uspostave funkciju interne revizije;
- Izostanak vertikalne povezanosti internih revizora sa CJH koja je prepoznata kao ključna institucija koja treba da ih objedini i uskladi njihov rad, da afirmiše njihovu profesiju i pomogne u promovisanju interne revizije kod rukovodstva JLS.

6.4. JLS koje nemaju uspostavljenu funkciju IR

Među JLS koje nisu uvele funkciju IR kao prvi i dominantni uzrok nameće se nedostatak znanja i svesti o značaju same funkcije IR. Ovo je uslovalo potpunu nezainteresovanost rukovodstva i zaposlenih za imenovanjem internog revizora, čak i tamo gde postoje uslovi. Sa druge strane, izbegavanje ove obaveze je posledica „straha“ od uloge internog revizora, a često se ova funkcija poistovećuje sa funkcijom internog kontrolora ili budžetskog inspektora. Sve navedeno uslovalo je da uvođenje interne revizije nije u vrhu liste prioriteta kod rukovodstva JLS jer većina smatra da trenutno ima značajnijih pitanja od uvođenja ove funkcije.

JLS koje su učestvovala u radu ove fokus grupe dodatno su istakle i sledeće uzroke zbog kojih funkcija IR nije uvedena unutar organizacija koje predstavljaju:

- Manjak zaposlenih i kadrovski problemi sa postojećim zaposlenima. Zabrana zapošljavanja onemogućava popunjavanje radnih mesta koja bi bila upražnjena imenovanjem internog revizora;
- Značajan problem predstavlja i neadekvatna starosna i kvalifikaciona struktura zaposlenih što, uz zabranu zapošljavanja, dovodi do preopterećenosti jednog dela zaposlenih i nemogućnosti realokacije bilo koga od njih na poziciju internog revizora;



- Kako su FUK i IR deo jednog sistema, postavlja se pitanje svrsishodnosti uvođenja IR u JLS u kojima nije uspostavljen FUK. Veliki broj JLS koji nema ovu funkciju, takođe do sada nije uveo ni FUK;
- Određen broj JLS ima inicijativu i podršku rukovodstva da se uvede IR, međutim, pozicija internog revizora nije finansijski atraktivna u odnosu na privatni sektor, dok je obim posla neproporcionalan zaradi. Jedan broj internih kandidata odustao je i zbog neblagonaklonog stava od strane ostalih kolega.

U radu ove grupe istaknuto je da IR tek u poslednje vreme postaje prioritet i da to neminovno utiče na ubrzan proces uspostavljanja ove funkcije. Takođe, izražena je i doza sumnje da bi ubrzan proces mogao da uslovi da forma bude ispred suštine, te da bi novouspostavljene službe mogle biti nesvrshodne i bez funkcije unapređenja rada JLS.

Na kraju, a ne manje važno, učesnici ove fokus grupe su ukazali na neophodnost rešavanja pitanja potrebe za internim revizorom u malim opštinama. Kao najsvrsishodnije rešenje za ovakve situacije predloženo je uspostavljanje nekog oblika zajedničke interne revizije i istaknuta je neophodnost izmene zakonske regulative kako bi model zajedničke interne revizije mogao u praksi da se primeni.

7. KLJUČNE PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE TRENUTNOG STANJA I IMPLEMENTACIJU FUK I IR U JLS

Drugog dana konferencije održane su fokus grupe koje su imale za cilj da definišu preporuke i naredne korake za unapređenje trenutnog stanja i implementaciju FUK-a i IR. Ključni uzroci trenutnog stanja i izostanak implementacije sistema FUK-a i funkcije IR se u velikoj meri poklapaju što je i očekivano obzirom da su FUK i IR deo jedinstvenog sistema internih kontrola. Ključne preporuke za unapređenje trenutnog stanja i implementacije FUK-a i IR se u velikoj meri poklapaju, te su stoga u daljem tekstu grupisane u osam jedinstvenih preporuka za unapređenje ovog sistema u narednom periodu.

PREPORUKA 1: Podizanje svesti, znanja i razumevanja značaja i „upotrebne vrednosti“ FUK i funkcije IR u procesu donošenja odluka i upravljanja JLS kod rukovodilaca

Obzirom da je svaka od osam fokus grupa istakla nedostatak razumevanja značaja i koristi od uspostavljanja FUK sistema i funkcije IR od strane rukovodioca, jasno je da rad na unapređenju trenutnog stanja mora da počne podizanjem svesti kod najvišeg rukovodstva o koristima i upotrebnoj vrednosti ovih sistema. Da bi se proces uspostavljanja sistema FUK-a i IR realizovao uspešno, neohodno je da ovi procesi budu inicirani, a potom i konstantno podržani od strane najvišeg rukovodstva JLS (pre svega gradonačelnika/predsednika opštine i načelnika uprave/a).

Najveću ulogu u ovom procesu podizanja svesti i znanja o sistemu FUK-a i IR kod ove ciljane grupe imaju predstavnici Ministarstva finansija, posebno CJH, MDULS, kao i DRI, i donatorski projekti poput RELOF-a. Najbolji način za edukaciju ove ciljane grupe su sastanci sa gore pomenutim ministarstvima, savetovanja, okrugli stolovi, i obuke uz obavezno učešće većeg broja JLS kako bi svaka od njih mogla da podeli svoja iskustva u ovim procesima.

PREPORUKA 2: Podizanje svesti, znanja i razumevanja značaja finansijskog upravljanja i kontrole i funkcije interne revizije kod zaposlenih

Sve fokus grupe su istakle da je jedan od uzroka nedovoljno uspešne implementacije sistema FUK-a i/ili IR i nedovoljna zainteresovanost zaposlenih, bar na početku ovih procesa. U nekim slučajevima, zaposleni su pružali otpor uvođenju ovih funkcija.

Kako bi se ove prepreke prevazišle, neophodno je već u ranoj fazi implementacije FUK-a i IR organizovati obuke. Istaknuto je da je obuke potrebno ponoviti i u kasnijim fazama implementacije FUK-a i IR kako bi se produbilo znanje i razumevanje zaposlenih i kako bi se osposobili za aktivno učestvovanje u ovim procesima. Posebno je neophodno aktivno i direktno uključivanje svih zaposlenih u sam proces razvoja sistema FUK-a. Najbolji način za postizanje ovih ciljeva jeste organizacija obuka unutar JLS od strane relevantnih trenera, tj. obuka koje bi se održavale u svakoj od JLS ponaosob, kako bi se omogućilo učešće velikog broja zaposlenih.

Pored ovih obuka, istaknuta je i potreba za mentorskom podrškom, posebno kod implementacije funkcije IR, imajući u vidu da velika većina postavljenih internih revizora nije prošla mentoring u okviru programa zvanične sertifikacije CJH. Takođe, za zaposlene je važno i da direktno razmene iskustva sa svojim kolegama iz drugih JLS, te su zajedničke edukacije, okrugli stolovi i savetovanja poželjan način za unapređenje njihovog znanja.

PREPORUKA 3: Uvođenje sistema FUK i funkcije IR kod budžetskih korisnika

U većini JLS, FUK i/ili IR su uspostavljeni samo na nivou opštinske/gradske uprave i kod limitiranog broja LJP. Da bi se sistem FUK-a adekvatno uspostavio na nivou cele JLS neophodno je da u narednoj fazi implementacije njime budu obuhvaćeni i indirektni budžetski korisnici. Metodologija uspostavljanja FUK-a kod indirektnih budžetskih korisnika bi trebalo da bude ista kao i kod JLS, uz edukaciju rukovodstva i svih zaposlenih, uz mentoring eksternih konsultanata u procesu razvoja, uspostavljanja i implementacije sistema FUK-a. U JLS gde postoji IR moguće je da ovu funkciju obavlja i za svoje indirektno budžetske korisnike, posebno u manjim sredinama, kroz neki oblik zajedničke IR.

PREPORUKA 4: Kontrola kvaliteta i funkcionalnosti postojećih sistema FUK i IR

U diskusijama u svim fokus grupama, konstatovano je da su i FUK i IR kod najvećeg broja JLS u ranoj fazi implementacije. Trenutno nije moguće realno proceniti koliko je sistem adekvatan i prilagođen potrebama konkretne JLS. Međutim, učesnici diskusija jednoglasni su u oceni da je neophodno uvesti mehanizme kontrole uspostavljenog sistema FUK-a i njegove svrsishodnosti kao i funkcionalnosti IR na nivou svake JLS.

PREPORUKA 5: Razvoj novih modela interne revizije

Učesnici fokus grupa saglasili su se u oceni da postojeća obaveza uvođenja funkcije IR po modelu gde je internu reviziju neophodno uvesti unutar svake JLS bez obzira na njenu veličinu nije odgovarajući za sve JLS, te da treba razmisliti o uvođenju novih modela. Naime, nije nužno i često je i nemoguće da male JLS imaju uspostavljenu ovu funkciju te je potrebno naći adekvatan model u skladu sa potrebama i kapacitetima manjih JLS. Ova inicijativa može podrazumevati i izmenu regularnog okvira, a da bi se pokrenula neophodno je organizovati savetovanja i otvorene diskusije na ovu temu, uz obavezno aktivno učešće relevantnih institucija sa nacionalnog nivoa.

PREPORUKA 6: Razvoj sistema za bržu sertifikaciju internih revizora

Sve JLS su aktuelni proces sertifikacije internih revizora istakle kao jedan od ključnih razloga za sporo uvođenje funkcije IR. Imajuću u vidu da će zabrana zapošljavanja u javnom sektoru ostati na snazi i tokom 2019. godine, nužno je naći alternativne mogućnosti.

Takođe, istaknuto je da je jedan od načina za unapređenje ove funkcije, kao i profesionalnog razvoja samih internih revizora čvršća povezanost sa CHJ uz redovno organizovanje edukacija, savetovanja i okruglih stolova na ovu temu. Međusobna razmena iskustava i umrežavanje internih revizora je još jedan predlog kako unaprediti ovu funkciju.

PREPORUKA 7: Unapređenje kontinuirane komunikacije i saradnje centralnog i lokalnog nivoa na temu mogućnosti za uvođenje funkcije interne revizije u lokalnim samoupravama

Imajuću u vidu značaj uvođenja funkcije IR kod svih budžetskih korisnika, kao i izazove sa kojima se JLS susreću, neopodno je unaprediti postojeći nivo komunikacije i saradnje između centralnog i lokalnog nivoa. Unapređen međusobni dijalog značajno bi doprineo rešavanju problema u procesu uvođenja funkcije interne revizije u lokalnim samoupravama.

Tokom istraživanja identifikovan je problem nemogućnost zapošljavanja internih revizora, koje je kroz međusobni dijalog i pružanje dodatnih informacija od strane CHJ uspešno prevaziđen. CJH je naglasila učesnicima fokus grupa da postoji volja i podrška Vlade RS da se odobri zapošljavanje internih revizora. Internog revizora je moguće izabrati iz redova postojećih kadrova ukoliko postoji osoba koja ispunjava uslove, ali i kroz proces eksterne selekcije.

U dosadašnjoj praksi dešavalo se da, molbe koje su JLS upućivale na razmatranje nisu imale pozitivan ishod jer dostavljeni zahtevi nisu bili prihvatljivi. Kao razlog odbacivanja pristiglih zahteva za zapošljavanje internog revizora, CJH navodi činjenicu da takvi zahtevi najčešće nisu adekvatno napisani jer se uglavnom ne odnose samo na zahtev za zapošljavanje internog revizora već i na različite druge zahteve, te bivaju odbačeni kao neosnovani.

Preporuka CJH je da JLS promene svoj pristup prilikom traženja saglasnosti za zapošljavanje internog revizora i da se u zahtevu traži saglasnost samo za konkretnu poziciju, bez da se dodaje čitav spisak radnih mesta za koje se traži saglasnost. Kako je uz navedeno neophodno i dobro obrazložiti zahtev, preporuka učesnika fokus grupa je da bi bilo korisno dodatno informisati sve JLS o ovoj mogućnosti i svim preduslovima kroz organizaciju info-dana, savetovanja ili okruglih stolova na ovu temu.

PREPORUKA 8: Unapređenje zakonodavnog okvira koji reguliše oblast

Zakon o budžetskom sistemu sa relevantnim podzakonskim aktima reguliše oblast IFKJ pa time i FUK-a i IR. Međutim, predstavnici JLS koje su učestvovala u ovom istraživanju su se složile da postojeći zakonski okvir nije u potpunosti adekvatan.

Neki od predloga za unapređenje regulatornog okvira odnose se na potrebu definisanja vremenskog okvira za uvođenje sistema FUK-a i funkcije IR, definisanja minimalnih standarda za uvođenje FUK-a, promenu načina sertifikacije internog revizora (posebno u domenu mentorstva) i sl.

JLS koje su učestvovala u radu fokus grupa predložile su da se pokrene inicijativa za unapređenje zakonodavnog okvira u što kraćem roku obzirom da je reč o dugotrajnom procesu koji zahteva kontinuiran dijalog između lokalnog i nacionalnog nivoa.

8. ZAKLJUČAK

Sprovedeno istraživanje značajno je pre svega sa aspekta sistematizovanja podataka o (ne)implementaciji sistema FUK-a i funkcije IR u JLS i LJK u Srbiji. Pored prikaza situacije u 128 JLS i 144 LJP, prepoznati su i uzroci koji su doveli do navedene situacije. Kroz zajednički rad i diskusiju sa predstavnicima CJH i DRI, definisani su neophodni koraci koje treba načiniti kako bi se trenutna situacija bitno unapredila. Takođe, istraživanje je utvrdilo koji su oblici podrške najprihvatljiviji i željeni od strane JLS i LJP.

Konferencija je pružila priliku da se razmene pozitivna iskustva i čuju primeri dobre prakse među značajnih brojem JLS, ali i da se istaknu pogrešni pristupi u rešavanju ovih zakonskih obaveza. Jedan takav primer je implementacija sistema FUK-a od strane eksternih konsultanata, bez uključivanja zaposlenih u sam proces, ili implementacija ovih funkcija bez odgovarajuće obuke zaposlenih. Kao što je već ranije navedeno, ovakav pristup doveo je do toga da u mnogim JLS ovaj sistem postoji, ali samo formalno, bez ikakve suštinske težine.

Dodatna vrednost organizovanja konferencije ogleda se u činjenici da su predstavnici JLS imali priliku da u direktnoj komunikaciji sa predstavnicima CJH reše određene nedoumice sa kojima se sreću u svakodnevnom poslovanju. Naglašeno je da postoji mogućnost za odobrenje angažovanja internih revizora uz slanje zahteva u odgovarajućoj formi. Pored toga, rešena je nedoumica u vezi nesertifikovanih internih revizora na način da su oni u obavezi da obavljaju svoj posao internog revizora i pre sertifikacije, i to odmah nakon imenovanja. Značajno je istaći da je istaknuta potreba za podrškom u podizanju kredibiliteta profesije internih revizora od strane CJH, naročito za one IR koji još uvek čekaju sertifikaciju imajući u vidu da se neretko suočavaju sa neprihvatanjem sugestija koje daju.

Iako je ovo istraživanje potvrdilo da je implementacija sistema FUK-a i funkcije IR u JLS i LJP u ranoj fazi, veoma ohrabruje činjenica da su sve JLS kao i najveći broj LJP zainteresovane za uvođenje ili unapređenje FUK-a i/ili IR u svoje poslovanje. Ono što je još važnije, predstavnici JLS koji su učestvovali u istraživanju i radu fokus grupa, zainteresovani su da se ovi procesi uvedu kvalitetno i svrsishodno, pa je najavljena podrška koju će RELOF projekat ponuditi određenom broju JLS u narednoj fazi ocenjena kao neophodna i dobrodošla.