



Godina XII □ **Broj 19**

Ponedjeljak, 28.3.2005.
godine
SARAJEVO

ISSN 1512-7079

FEDERALNO MINISTARSTVO FINANSIJA

230

Na osnovu člana 12. stav 1. Zakona o trezoru u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj 58/02 i 19/03), federalni ministar finansija-federalni ministar finansija donosi

SMJERNICE

ZA USPOSTAVU I JAČANJE INTERNE KONTROLE KOD BUDŽETSKIH KORISNIKA

I - UVODNE NAPOMENE

Članom 12. stav 1. Zakona o trezoru u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Zakon o trezoru) objavljenom u "Službenim novinama Federacije BiH", br. 58/02 i 19/03, propisano je da su svi budžetski korisnici dužni uspostaviti sistem interne kontrole. Pri tome se imalo u vidu da razvoj u javnom sektoru i složenost sistema nadmašuju mogućnost i objektivnost direktne kontrole od strane pojedinaca i stoga se zahtijevaju pisane procedure za kontrolu i rukovođenje operacijama.

Interna kontrola podrazumijeva organizaciju, politike i procedure koje se koriste da bi se osiguralo: izvršavanje poslova koji su zakonom i drugim propisima dati u nadležnost pojedinim budžetskim korisnicima; da su resursi korišteni pri izvršenju poslova iz nadležnosti budžetskog korisnika u skladu s postavljenim ciljevima; da su programi i planovi za izvršavanje poslova iz nadležnosti pojedinih budžetskih korisnika zaštićeni od gubitaka, prevare i lošeg upravljanja; da su na raspolaganju pouzdane i blagovremene informacije koje se koriste pri izvještavanju, podršci i donošenju odluka. Isto tako putem interne kontrole omogućava se i otkrivanje greške ili prevare.

Sistem interne kontrole obuhvata širok spektar specificiranih procedura, uključujući kontrole u računovodstvu, procesima, nabavci, razgraničavanju dužnosti i u finansijskom izvještavanju. Značaj sistema internih kontrola je u tome što se one odvijaju istovremeno s tekućim procesom rada i isti je ugrađen u taj proces i čini njegov sastavni dio.

Interna kontrola može biti organizirana kao posebna organizaciona jedinica ili ugrađena u organizaciju o čemu odlučuje rukovodilac budžetskog korisnika kod donošenja Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, a zavisno o veličini budžetskog korisnika, njegovoj unutrašnjoj organizaciji, svrsishodnosti i opravdanosti sa stanovišta specifičnosti poslova budžetskog korisnika i visine troškova koje će proizvesti organiziranje posebne organizacione jedinice.

Sistem internih kontrola prema području rada na koje se odnosi, dijeli se na tri osnovne kontrole i to:

1. Upravljačke
2. Administrativne i
3. Računovodstvene

II - USPOSTAVA SISTEMA INTERNE KONTROLE

Pri uspostavi sistema interne kontrole neophodno je identificirati, procijeniti i kontrolisati finansijske rizike.

Rizici u poslovanju svakog budžetskog korisnika dijele se na tri osnovna nivoa: visoki, srednji i niži.

Stoga je prije svega, u skladu sa svojim odgovornostima i nadležnostima koje proizlaze iz zakona i drugih propisa, rukovodilac budžetskog korisnika dužan donijeti Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta. Tim pravilnikom mora se osigurati takva unutrašnja organizacija koja će udovoljiti zahtjevima i ciljevima koji proizlaze iz djelatnosti svakog budžetskog korisnika. Isto tako, u okviru unutrašnje organizacije, mora se postaviti takva sistematizacija radnih mjesta koja zahtijeva odgovarajuću kvalifikacionu strukturu, odgovarajući broj godina radnog iskustva, odgovornost po hijerarhiji upravljanja, međusobne odnose unutar organizacione jedinice, te međusobne odnose i odgovornost između organizacionih jedinica kod budžetskog korisnika, kao i savjesnost u radu zaposlenih, da bi se zadovoljilo zadacima i ciljevima koji proizlaze iz djelatnosti budžetskog korisnika.

Zbog navedenog je Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta osnovni i najvažniji pisani akt, koji kao pisana procedura čini temelj i sastavni dio sistema internih kontrola.

Pri donošenju Pravilnika obavezno se mora voditi računa, i u najvećoj mogućoj mjeri ugraditi u Pravilnik, stepen rizika u tom smislu da se za svaki posao, pa čak i radno mjesto, utvrdi odgovarajući nivo odgovornosti, čime će se spriječiti moguće pojave grešaka, nepravilnosti, neovlaštene upotrebe ili neodgovarajućih rezultata programa, kao i eventualnih zloupotreba ili lošeg upravljanja.

Rukovodilac budžetskog korisnika dužan je preduzeti sve mjere za donošenje svih propisanih procedura. U tom smislu rukovodilac budžetskih korisnika će, na osnovu obaveza i zadataka definisanih po radnim mjestima iz spomenutog pravilnika, odrediti lica (ili po potrebi radne grupe), koja će uraditi nacrt pojedinačnih procedura i dostaviti ih rukovodećim službenicima na analizu i verifikaciju, a isti će zatim na temelju svog pozitivnog mišljenja, taj nacrt dostaviti rukovodiocu budžetskog korisnika na ovjeru. Pri izvršenju ovog zadatka, prije svega, treba utvrditi jesu li već i koje pisane procedure donesene i izvršiti njihovu analizu posebno sa stanovišta rizika, izvršiti njihove eventualne izmjene i dopune, a zatim pristupiti izradi svih ostalih propisanih pismenih procedura i postupaka. Pri tome treba imati u vidu da izvršenje zadataka i poslova po navedenim procedurama može imati uticaja na sadržaj Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, posebno u dijelu koji reguliše naziv i sadržaj poslova i zadataka pojedinih radnih mjesta.

Nakon izvršene verifikacije, tj. donošenja tih procedura, treba formirati posebnu komisiju, sastavljenu od najstručnijih radnika iz raznih područja djelatnosti korisnika, sa

zadatkom da, na osnovu urađenih i ovjerenih pisanih procedura i postupaka, izradi Pravilnik o internim kontrolama-internim kontrolnim postupcima. Ovaj pravilnik obavezno treba sadržavati sljedeće:

- Upravljačke kontrolne postupke,
- Administrativne kontrolne postupke,
- Računovodstvene interne kontrolne postupke,
- Postupke procjene rizika,
- Postupke informiranja,
- Postupke komunikacije i
- Postupke nadgledanja.

A. Upravljački kontrolni postupci

Pisane procedure vezane za upravljanje, odnosno upravljačke kontrolne postupke, donose se u pravilu za duži vremenski period, s tim da je iste potrebno povremeno analizirati i vršiti usklađivanje s postavljenim ciljevima. Njima se propisuju pravila i metode za donošenje odluka vezanih za finansijsku i operativnu politiku, način sazivanja, organiziranja i vođenja sastanaka, uspostava komunikacijskog kanala koji treba osigurati da svi zaposleni daju svoj doprinos u poslovnim politikama i procedurama koje utiču na njihove obaveze i odgovornosti, te da ostale važne informacije budu usmjerene tamo gdje je potrebno, raspored zadataka i ovlaštenja pojedincima, metod identifikacije rizika i upravljanja istim i metodologija za ocjenjivanje uspješnosti u ostvarivanju zadataka (kako od strane organizacionih dijelova, tako i od strane pojedinaca).

U skladu sa zakonima i drugim propisima pravo i odgovornost rukovodioca je donošenje programa, planova i politika radi provođenja aktivnosti iz djelokruga budžetskog korisnika, te da organizira prenos nadležnosti i odgovornosti, organizacionu strukturu, kadrovsku politiku i praksu uopšte.

B. Administrativno-interni kontrolni postupci

Administrativno-interni kontrolni postupci su pisane procedure i spisi kojima se: reguliše proces donošenja odluka na osnovu kojih zaposleni izvršavaju svoje poslove za koje su ovlašteni, prijem dopisa i ostale opće dokumentacije, razvrstavanje i dostava dokumentacije, način i rokovi izrada službenih dopisa, ovjera i distribucija službenih dopisa, organizacija dostavljanja materijala nadležnim organima, organizacija sastanaka s osobama iz drugih institucija, način donošenja odluka na kolegiju, organizacija poslova u svim organizacionim jedinicama, organizacija poslova između organizacionih jedinica, pristup spisima isključivo osobama koje imaju odobrenje i koje su odgovorne za njihovo čuvanje ili korištenje, te ostali administrativni poslovi budžetskog korisnika.

C. Računovodstveni interni kontrolni postupci

Računovodstveni interni kontrolni postupci uključuju: procedure davanja ovlaštenja i odobrenja za finansijske transakcije, upotrebu propisanih i općeprihvaćenih politika i procedura za računovodstvo (međunarodni računovodstveni standardi), razdvajanje

zadataka vezanih za vođenje evidencija tako da jedna osoba nema kontrolu nad cijelom transakcijom (poslovi prijema, kontrole, obrade, likvidiranja, knjiženja i unosa u poslovne knjige knjigovodstvenih dokumenata), izradu odgovarajućih računovodstvenih izvještaja za korisnike tih izvještaja, fizičku kontrolu nad pristupom imovini.

Pisane procedure za računovodstvene interne postupke moraju biti izrađene tako da se obezbijedi sigurnost obavljanja računovodstvenih transakcija u skladu sa zakonima i drugim propisima, da se transakcije knjiže isključivo na osnovu vjerodostojne dokumentacije u pomoćnim i u Glavnoj knjizi trezora i da izvještaji o izvršenju budžeta sadrže potpune, pouzdane, ažurne i precizne informacije o ishodima finansijskih operacija i finansijskoj situaciji.

Isto tako, ovi postupci i procedure trebaju regulisati:

- obračun plaća i ostalih ličnih primanja,
- evidencije o prisutnosti na radu,
- obračun o privremenim i povremenim poslovima, kao i ugovorima o djelu,
- blagajničko poslovanje,
- nabavke,
- protok knjigovodstvene dokumentacije,
- usaglašavanje podataka u pomoćnim knjigama s podacima u Glavnoj knjizi trezora,
- donošenje odluke o imenovanju komisija za redovne i vanredne popise (imovine, potraživanja i obaveza),
- pristup sredstvima isključivo licima koje imaju odobrenje i koje su odgovorne za njihovo čuvanje ili korištenje,
- blagovremeno i sigurno arhiviranje knjigovodstvene dokumentacije.

Sistem internih kontrola zahtijeva postojanje pouzdanog informacionog sistema koji obuhvata cjelokupno poslovanje (IT sistem), uključujući procedure i pravila korištenja, čuvanja i zaštite podataka koje mora biti sigurno, nadzirano i zaštićeno (fizička kontrola, kontrola pristupu podataka, kontrola ulaza, komunikacijska kontrola, kontrola obrade i kontrola aplikacije).

D. Postupci procjene rizika

Procjena rizika je opći pregled podložnosti određene funkcije ili aktivnosti na greške, nepravilnosti, neovlaštenu upotrebu ili neodgovarajuće rezultate programa. Ova procjena se koristi kako bi se utvrdilo koliko je vjerovatno da će doći do neželjenih dešavanja i koliko su ozbiljne posljedice takvih dešavanja.

Rukovodilac ili komisija koju odredi rukovodilac za izradu Pravilnika o internim kontrolama-internim kontrolnim postupcima će, na osnovu navedenog, utvrditi stepen

rizika (visok, srednji i nizak) po aktivnostima i predložiti eventualne mjere za sprečavanje nastajanja neželjenih dešavanja.

E. Postupci informisanja

Informisanje u procesu rada budžetskih korisnika je skup postupaka i procedura, koji podrazumijevaju obavještanje (usmeno i pismeno), davanje podataka, instrukcija, informacija i drugo, s ciljem postizanja maksimalne efikasnosti, ažurnosti i zakonitosti u radu svakog zaposlenog kod korisnika, kao i za donošenje odgovarajućih odluka i preduzimanja određenih mjera od strane nadležnih institucija.

Postupci informisanja su interni i eksterni.

Interni postupci informisanja su postupci koji se koriste kod primjene administrativnih i računovodstvenih internih procedura kod budžetskog korisnika.

Eksterni postupci informisanja su postupci koji se odnose na sve korisnike finansijskih izvještaja, podataka i dokumenata proisteklih iz administrativnih i računovodstvenih internih procedura, uključujući finansijske izvještaje, podatke i dokumenta, koji se po posebnim aktima prezentiraju ili dostavljaju na uvid ili korištenje institucijama u okruženju, kao i međunarodnim finansijskim i ostalim institucijama.

F. Postupci komunikacija

Postupci komunikacija prije svega trebaju biti uređeni u Pravilniku o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta. Ti postupci, kroz Pravilnik i druge pisane procedure moraju osigurati najkraći i najefikasniji način međusobnog komuniciranja unutar proračunskog korisnika, u cilju što bržeg i efikasnijeg izvršenja zadataka.

Također, procedure moraju regulirati obaveznost međusobnog komuniciranja unutar osnovnih organizacijskih jedinica, kao i između osnovnih organizacijskih jedinica kad god to zahtijeva izvršenje poslova i zadataka u čijem izvršenju zajednički sudjeluju, ili se poslovi i zadaci izvršavaju od strane više organizacijskih jedinica.

G. Postupci nadgledanja

Postupke nadgledanja zakonitosti i provođenja pisanih internih kontrolnih postupaka i procedura vrši interna revizija, koja je odgovorna ministrima finansija.

Osim toga, rukovodilac budžetskog korisnika ima pravo i obavezu nadgledanja zakonitosti i provođenja internih kontrolnih postupaka i procedura, jer je isti obavezan, putem ovih procedura i postupaka osigurati onemogućavanje pojedincima činjenje nezakonitih radnji i transakcija. Ovo iz razloga što se, ukoliko dođe do korupcije ili pronevjere sredstava, radi o neuspjehu uprave, tj. rukovodstva da zaštiti interese javnosti.

Interna revizija, služba za internu kontrolu, odnosno formirane *ad hoc* komisije od strane rukovodilaca dužne su izraditi izvještaj o nadgledanju internih kontrolnih postupaka, utvrditi eventualne propuste i odgovornost lica i predložiti mjere za otklanjanje utvrđenih nedostataka.

III - PROCEDURE KOJE BI TREBALO DONIJETI

Procedure koje bi trebalo donijeti su:

1. Pravilnik o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta.
- Ovim pravilnikom posebno je detaljno definirati opis poslova i zadataka unutar budžetskog korisnika, po svakom sistematiziranom radnom mjestu.
2. Poslovnik o radu Kolegija,
3. Procedure za pristup informacijama,
4. Procedure komuniciranja s okruženjem,
5. Pravilnik o radnim odnosima,
6. Pravilnik o obrazovanju i usavršavanju zaposlenih,
7. Pravilnik o korištenju godišnjeg odmora, plaćenog i neplaćenog odsustva zaposlenih,
8. Pravilnik o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti zaposlenih,
9. Pravilnik o plaćama, naknadama plaća i drugim materijalnim pravima zaposlenih,
10. Pravilnik o uredskom poslovanju,
11. Pravilnik o čuvanju i upotrebi pečata,
12. Procedure vezane za signiranje, sortiranje i odlaganje radne dokumentacije,
13. Procedure i pravila korištenja, sigurnosti i zaštitu podataka IT sistema,
14. Računovodstvene politike za budžetske korisnike u čijem se poslovanju pojavljuju specifični odnosi i poslovne promjene koje zahtijevaju dodatna pravila za njihovo knjiženje, s tim da iste ne smiju odstupati od Zakona i drugih propisa kao i računovodstvenih politika donesenih od strane Ministarstva finansija,
15. Pravilnik o materijalnom poslovanju,
16. Procedure rukovanja gotovim novcem:
- procedure gotovinskih isplata putem blagajne i sl.,
17. Procedure načina evidentiranja i plaćanja ulaznih faktura,
18. Procedure za stvaranje obveza,
19. Uputstvo o kolanju računovodstvene dokumentacije,
20. Procedure o uvjetima i načinu korištenja službenih automobila,
21. Pravilnik o naknadama za putne troškove zaposlenih,
22. Procedure o načinu korištenja i upotrebi mobilnih i fiksnih telefona,

23. Pravilnik o popisu imovine, potraživanja, zaliha i obveza,
24. Pravilnik o poklonima i reprezentaciji,
25. Procedure postupka nabavke roba, vršenju usluga i ustupanju radova,
26. Kodeks poslovnog ponašanja.

Svi naprijed navedeni akti trebaju biti usklađeni sa zakonom i drugim pozitivnim propisima.

Nosilac aktivnosti je rukovodilac budžetskog korisnika.

Rok za izradu navedenih akata je 30.6.2005. godine.

IV - PRIMJENA SMJERNICA

Ove smjernice primjenjvat će se narednog dana od dana objavljivanja u "Službenim novinama Federacije BiH".

Smjernica su se dužni pridržavati budžetski korisnici na svim nivoima vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Broj 08-02-1235/05
11. marta 2005. godine
Sarajevo

Ministar
Dragan Vrankić, s. r.
