

# ОДЛУКА

## О СТРАТЕШКОМ ПЛАНУ ДРЖАВНЕ РЕВИЗОРСКЕ ИНСТИТУЦИЈЕ ЗА ПЕРИОД 2011 - 2015. ГОДИНЕ

*("Сл. гласник РС", бр. 100/2011)*

1. Доноси се Стратешки план Државне ревизорске институције за период 2011 - 2015. године.
2. Стратешки план Државне ревизорске институције за период 2011 - 2015. године објавити у "Службеном гласнику Републике Србије".
3. Стратешки план Државне ревизорске институције за период 2011 - 2015. године је саставни део ове одлуке.

### СТРАТЕШКИ ПЛАН ДРЖАВНЕ РЕВИЗОРСКЕ ИНСТИТУЦИЈЕ ЗА ПЕРИОД 2011 - 2015. ГОДИНЕ

#### УВОДНА РЕЧ ПРЕДСЕДНИКА САВЕТА

Постоји све већа свест у јавности о резултатима рада државе. Питање активног и ефикасног јавног сектора постаје све релевантније и да би задовољили те потребе, креаторима политика потребне су благовремене и поуздане информације о резултатима рада државних органа, организација и институција, локалне самоуправе, јавних предузећа и многих других.

Државна ревизорска институција је независно ревизорско и контролно тело које се стара о томе да се државни приходи расподељују на одговарајући начин и да се јавним средствима и имовином управља на финансијски стабилан начин и у складу са одлукама и намерама Народне скупштине Републике Србије. Својим радом, ова институција ће допринети смањењу корупције и подизању антикорупцијске културе у друштву.

Да би дала ефективан допринос контроли коју спроводи Народна скупштина у циљу промовисања доброг управљања, Државна ревизорска институција мора да ојача у значајном и суштинском смислу. Стога се надам да ће Државна ревизорска институција добити пуну подршку стејкхолдера у остварењу своје мисије.

Државна ревизорска институција је посвећена имплементацији овог стратешког плана, како би на ефективан начин остварила своју мисију. Желео бих да се искрено захвалим Канцеларији генералног ревизора Норвешке која је дала свој допринос корисним сугестијама и информацијама током припреме овог документа. Очекујем да ћемо и даље добијати подршку и сарађивати у предстојећем периоду током остваривања стратешких циљева. Такође, захваљујем се члановима Савета Државне ревизорске институције, врховним државним ревизорима, Канцеларији председника Државне ревизорске институције, као и свим запосленима у Државној ревизорској институцији који су својим сугестијама дали допринос у изради овог стратешког плана.

# I АСПЕКТИ СТРАТЕШКОГ РАЗВОЈА

Врховне ревизорске институције играју главну улогу у ревизији јавних средстава и пословању са јавним средствима. Оне доприносе стабилности финансијског управљања и опште одговорности свих корисника у оквиру јавне потрошње.

Реформе у области јавних финансија Републике Србије започете су 2002. године доношењем Закона о буџетском систему. Основни циљеви ове реформе су се односили на интензивирање процеса реструктурирања укупног буџетског процеса, кроз систем консолидације јавног сектора и јединствен систем припреме, планирања, извршења и контроле буџета.

Правни оквир за свеобухватну примену контролних механизма у систему јавних финансија, употпуњен је доношењем Закона о Државној ревизорској институцији 2005. године. Државна ревизорска институција Републике Србије врши екстерну ревизију јавног сектора и представља једну од кључних карика у формалном систему финансијске одговорности у држави.

Предвиђени контролни механизми - интерне ревизије и буџетске инспекције, требало би да допринесу успостављању ефикасних и ефективних механизма одговорности у управљању јавним финансијама. Од свог успостављања 2007. године, Државна ревизорска институција је изграђивала своје капацитете како би на ефективан начин вршила своју улогу и унапређивала добро управљање, промовишући јавну одговорност и транспарентност у складу са уставним одредбама.

Осим повећања ефективности и ефикасности Државне ревизорске институције у оквиру тренутног законског оквира, Институцији се саветује унапређење независности и статуса, како би се повећала демократска контрола јавних прихода и расхода. Традиционално схватање ревизора, као лица које проверава да ли је новац коришћен ненаменски или не, мораће да се мења. Државни ревизор ће бити заинтересован да сазна да ли су јавна средства коришћена на ефикасан начин и да ли су остварени циљеви којима су та средства била намењена. Ово је концепт ревизије сврсисходности која ће бити неопходна у раду савременог ревизора јавног сектора.

Допринос јачању одговорности за финансијско управљање у јавном сектору, успостављање Државне ревизорске институције на чврстим темељима, чије се пословање одвија уз примену међународно прихваћених стандарда и поштовање принципа компетентности, независности, објективности и транспарентности, као и изградња поверења и поштовања јавности у целини, јесу основна начела развоја Државне ревизорске институције у наредном периоду.

## **1. Значај и циљ стратешког плана развоја**

Стратешки план обухвата период 2011 - 2015. године и требало би да укаже на кључне факторе у изградњи Државне ревизорске институције на принципима на којима почивају врховне ревизорске институције најразвијенијих земаља, уз прилагођавање променама у начину пружања јавних услуга и даљим променама у реформама управљања јавних финансија. Од великог је значаја да Државна ревизорска институција да свој допринос како би јавни сектор био у стању да овим променама управља ефективно. Зато је неопходно да Државна ревизорска институција развија свој рад кроз планирање активности потребних за извођење ревизије финансијских извештаја и ревизије правилности пословања у првим годинама свог успостављања и рада, са истовременим развијањем и проширивањем свог рада на ревизију

сврсисходности, уз давање ефективних препорука за измене важећих закона на основу информација до којих је дошла у поступку ревизије.

У складу са овим циљевима, уз поштовање принципа независности, Државна ревизорска институција би требало да Народној скупштини, Влади, субјектима ревизије и широј јавности, пружи уверавање о правилности финансијског управљања. Извештаји обухватају и оцену да ли се управљање јавним финансијама врши уз поштовање прописа и одговарајућих стандарда, али и оцену висине утрошених јавних средстава.

Захтеви за пружањем уверавања разликују се у зависности од тога које циљеве би требало остварити. Тако, када је у питању Народна скупштина, од Државне ревизорске институције се очекује да кроз компетентан и објективан ревизорски извештај да допринос остварењу њене надзорне функције. Влада и њени корисници очекују од Државне ревизорске институције да компетентно доприноси побољшању њених активности. Јавност подразумева да је Државна ревизорска институција објективно и истинито информисе о средствима која је издвојила за финансирање јавних издатака.

## **2. Институционални оквир**

Основни предуслов за развој ревизије огледа се у постојању адекватног законодавног оквира. С тим у вези, сагласно највишем правном акту земље, Уставу Републике Србије из 2006. године, извршавање свих буџета контролише Државна ревизорска институција, а Народна скупштина разматра предлог завршног рачуна буџета по прибављеном мишљењу Државне ревизорске институције. Највиши државни орган за ревизију јавних средстава у Републици Србији је Државна ревизорска институција, која је самостална и подлеже надзору Народне скупштине, којој и одговара.

Сагласно Уставу донет је Закон о Државној ревизорској институцији, који је ступио на снагу 29. новембра 2005. године. Овим законом утврђено је да је Државна ревизорска институција највиши државни орган ревизије јавних средстава у Републици, утврђена њена делатност, правни положај, надлежност, организација и начин рада. Такође, и Закон о Државној ревизорској институцији наглашава самосталност и независност Државне ревизорске институције као државног органа.

Законом о Државној ревизорској институцији утврђен је предмет ревизије. Сходно Закону о Државној ревизорској институцији, сва јавна средства у Републици, односно сва примања и издаци у складу са прописима о буџетском систему, сви финансијски извештаји, финансијске трансакције, обрачуни, анализе и друге евиденције и информације субјеката ревизије, правилност пословања субјеката ревизије у складу са законом, сврсисходност располагања јавним средствима, систем финансијског управљања и контроле буџетског система, систем интерних контрола, интерне ревизије, представљају предмет ревизије.

Предмет ревизије су акта и радње субјекта ревизије које производе или могу да произведу финансијске ефекте на примања и издатке корисника јавних средстава, имовина државе, задуживања и давања гаранција, као и сврсисходна употреба средстава којима располажу субјекти ревизије, али и правилност рада органа руковођења, управљања и других одговорних лица надлежних за планирање, извођење и надзор пословања корисника јавних средстава.

Субјекти ревизије су сви корисници јавних средстава, односно директни и индиректни корисници буџетских средстава, организације обавезног социјалног осигурања (Фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Републички завод за здравствено осигурање,

Национална служба за запошљавање), буџетски фондови основани посебним законом или подзаконским актом, ради остваривања циља који је предвиђен посебним републичким, односно локалним прописом или међународним споразумима, тако да су субјекти ревизије, практично, сви они корисници који чине буџетски систем Републике.

Народна банка Србије је субјект ревизије, за који је Државна ревизорска институција у обавези да сваке године достави извештај о правилности пословања Народне банке Србије у делу који се односи на коришћење јавних средстава. Сходно одредбама закона којим се уређује буџетски систем, девизна средства корисника буџетских средстава Републике, средстава организације обавезног социјалног осигурања и средстава буџета локалне власти могу се држати само код Народне банке Србије, тако да је пословање овог субјекта од посебног значаја.

Јавна предузећа, привредна друштва и друга правна лица које је основао директни, односно индиректни корисник јавних средстава, правна лица код којих директни, односно индиректни корисници имају учешће у капиталу, односно у управљању и правна лица која су основала правна лица у којима држава има учешће у капиталу, односно у управљању, су такође субјекти ревизије.

Ревизијом могу бити обухваћена бесповратна давања или гаранције, субјекти који се баве прихватањем, чувањем, издавањем и коришћењем јавних резерви, политичке странке, корисници средстава Европске уније, донација и помоћи међународних организација, страних влада и невладиних организација и други субјекти који користе средства и имовину под контролом и на располагању Републике, територијалне аутономије, локалних власти и организација обавезног социјалног осигурања.

Ревизија се врши и код осталих правних лица која послују са субјектима ревизије само у погледу њиховог пословања са субјектима ревизије. Постоји обавеза да Државна ревизорска институција својим актом ближе утврди начин вршења ревизије код ових правних лица.

## II СТРАТЕШКИ ПЛАН

Овим стратешким планом одређују се правци развоја Државне ревизорске институције у наредном средњорочном периоду, како би се на најбољи начин одредили приоритети којих се институција мора придржавати током свог рада.

Стратешким планом је утврђена визија, мисија, као и суштинске вредности којима ће се Државна ревизорска институција руководити у будућем раду.

### **1. ВИЗИЈА, МИСИЈА И СУШТИНСКЕ ВРЕДНОСТИ**

#### **Визија**

*Државна ревизорска институција је препознатљива, поуздана, независна институција која има за циљ да доприноси парламентарној контроли и добром управљању у јавном сектору.*

Сврха визије је да обезбеди правац деловања Државне ревизорске институције. У визији Државне ревизорске институције је одражен консензус постигнут након консултација са интерним и екстерним стејкхолдерима. На тај начин, визија даје сврху и смисао заједничких настојања Државне ревизорске институције и екстерних стејкхолдера у промовисању доброг управљања.

## **Мисија**

*Државна ревизорска институција је највиши, независан, државни орган ревизије јавних средстава у Републици Србији, који пружа професионално уверавање Народној скупштини и грађанима Републике Србије да се јавна средства користе ефективно, ефикасно и економично.*

Мисија кратко и јасно представља разлоге нашег постојања, функције које би требало да испунимо, нашу примарну улогу и методе помоћу којих намеравамо да је остваримо.

## **Суштинске вредности**

Суштинске вредности којима ће се руководити Државна ревизорска институција и запослени у њој су интегритет, независност, објективност, професионализам, поверљивост, фер понашање, континуирани професионални развој и отворена комуникација.

Независност, овлашћења и одговорности државног ревизора стављају високе моралне захтеве пред Државну ревизорску институцију и њене запослене. У Етичком кодексу за државне ревизоре и друге запослене у Државној ревизорској институцији се разматрају етички захтеви уопште, а нарочито вредности и принципи којима би ревизори требало да се руководе у свакодневном раду.

Понашање ревизора би требало увек и у свакој ситуацији да буде беспрекорно. Сваки недостатак у њиховом професионалном понашању или неодговарајуће понашање у приватном животу неповољно приказује интегритет ревизора, врховну ревизорску институцију коју представљају и квалитет и валидност њиховог ревизијског рада, те може довести до сумње у поузданост и компетентност саме врховне ревизорске институције. Стога је од највеће важности да државни ревизори промовишу поверење, поузданост и кредибилитет примењујући етичке захтеве концепата укорењених у кључним речима као што су интегритет, независност и објективност, поверљивост и компетентност.

Суштинске вредности којима ће се руководити пословање Државне ревизорске институције су следеће:

### **1. Интегритет**

Од запослених у Државној ревизорској институцији се захтева да се понашају беспрекорно и да поступају у најбољем интересу јавности. Трбало би да се придржавају високих стандарда понашања у раду, као и у односима према запосленима у субјектима ревизије. Да би задржали поверење јавности, понашање ревизора мора да буде ослобођено сваке сумње и прекора. Од ревизора се захтева да поштују принципе независности и објективности, задрже беспрекорне стандарде професионалног понашања, доносе одлуке имајући на уму јавни интерес и примењују апсолутно поштење у раду и коришћењу ресурса врховне ревизорске институције.

### **2. Независност**

Запослени у Државној ревизорској институцији би требало да настоје да обављају своје дужности независно и непристрасно, у складу са законом. За ревизоре је неопходна независност у односу на правне субјекте ревизије и на остале спољне

интересне групе. То значи да би ревизори требало да се понашају на начин који увећава, а не смањује њихову независност.

### **3. Објективност**

Запослени у Државној ревизорској институцији би требало да настоје да се сви закључци изражени у мишљењима и извештајима искључиво заснивају на доказима прибављеним у складу са применљивим стандардима ревизије. Ревизори би требало да настоје не само да буду независни од субјеката ревизије и осталих интересних група, већ и да буду објективни у погледу питања и тема које су предмет њиховог прегледа.

### **4. Професионализам**

Од запослених у Државној ревизорској институцији се очекује да показују професионалну компетентност и вештине приликом обављања дужности. Ревизори би требало да у ревизијама користе најквалитетније методе и праксе, а у вршењу ревизије и објављивању извештаја дужни су да се придржавају основних постулата и општеприхваћених стандарда ревизије.

### **5. Поверљивост**

Запослени у Државној ревизорској институцији не смеју да обелодањују информације добијене у току рада трећим странама, било усмено или писмено, осим у сврху испуњења законских или других одговорности дефинисаних као део уобичајених поступака врховне ревизорске институције или у складу са релевантним законима.

### **6. Фер понашање**

Запослени у Државној ревизорској институцији би требало да се понашају на начин који промовише сарадњу и добре односе између ревизора и унутар професије. Стога је у интересу врховне ревизорске институције, као и опште јавности, да ревизор има фер и уравнотежен однос са колегама ревизорима

### **7. Континуирани професионални развој**

Државна ревизорска институција би требало да тежи да обезбеди континуирану обуку како би ажурирала и унапредила вештине запослених. Такође се очекује да запослени прихвате личну одговорност да ажурирају и унапређују вештине потребне за обављање њихових професионалних одговорности.

### **8. Отворена комуникација**

Запослени у Државној ревизорској институцији се подстичу да износе своја гледишта и мишљења о руководству и организацији Институције у целини, а њихови са субјектима ревизије треба да буду транспарентни, отворени и поштени.

### **9. Компетентност**

Дужност запослених у Државној ревизорској институцији је да се увек понашају на професионалан начин и да примењују високе професионалне стандарде у вршењу свог посла који ће им омогућити да компетентно и непристрасно врше дужности. Ревизори би требало да познају и поштују примењиве стандарде, политике, поступке и

праксе ревизије, рачуноводства и финансијског управљања. Исто тако, они морају добро да разумеју уставне, правне и институционалне принципе и стандарде који руководе пословање субјекта ревизије.

## **10. Кредибилитет**

Да би задржала поверење јавности, извештаји и мишљења Државне ревизорске институције би требало да се састављају уз поштовање највиших професионалних и етичких стандарда, а треће стране би требало да их сматрају потпуно тачним и поузданим.

## **11. Поверење**

Законодавне и/или извршне власти, општа јавност и субјекти ревизије имају право да очекују да су понашање и приступ врховне ревизорске институције изнад сумње и прекора и вредни поштовања и поверења.

## **12. Непристрасност**

Запослени у Државној ревизорској институцији би требало да користе информације добијене од субјекта ревизије и других страна и да на непристрастан начин разматрају мишљења која изражавају ревизори. Ревизор би требало такође, да сакупља информације о гледиштима субјекта ревизије и других страна, али та гледишта не би требало да утичу на ревизорове сопствене закључке.

## **13. Политичка неутралност**

Важно је да ревизори очувају независност од политичког утицаја да би на непристрастан начин обављали ревизијске одговорности. Ово је веома релевантно за ревизоре, пошто врховна ревизорска институција тесно сарађује са законодавним, извршним властима или другим државним органима који су законом овлашћени да разматрају извештаје врховне ревизорске институције.

## **14. Спречавање сукоба интереса**

Када се од врховне ревизорске институције тражи да субјекту ревизије пружи савет или услуге осим ревизије, мора се обратити посебна пажња да те услуге не доведу до сукоба интереса. Запослени у Државној ревизорској институцији би требало да штите своју независност и да избегавају сваки могући сукоб интереса, одбијањем поклона или захвалности, који би могли да утичу или да изгледају као да утичу на њихову независност и интегритет. Ревизори би требало да избегавају све односе са руководиоцима и запосленима у субјекту ревизије и са другим странама који могу да утичу, компромитују или угрозе способност ревизора да раде, и да се сматра да раде, независно.

## ***2. СТРАТЕШКИ ОПШТИ И СПЕЦИФИЧНИ ЦИЉЕВИ***

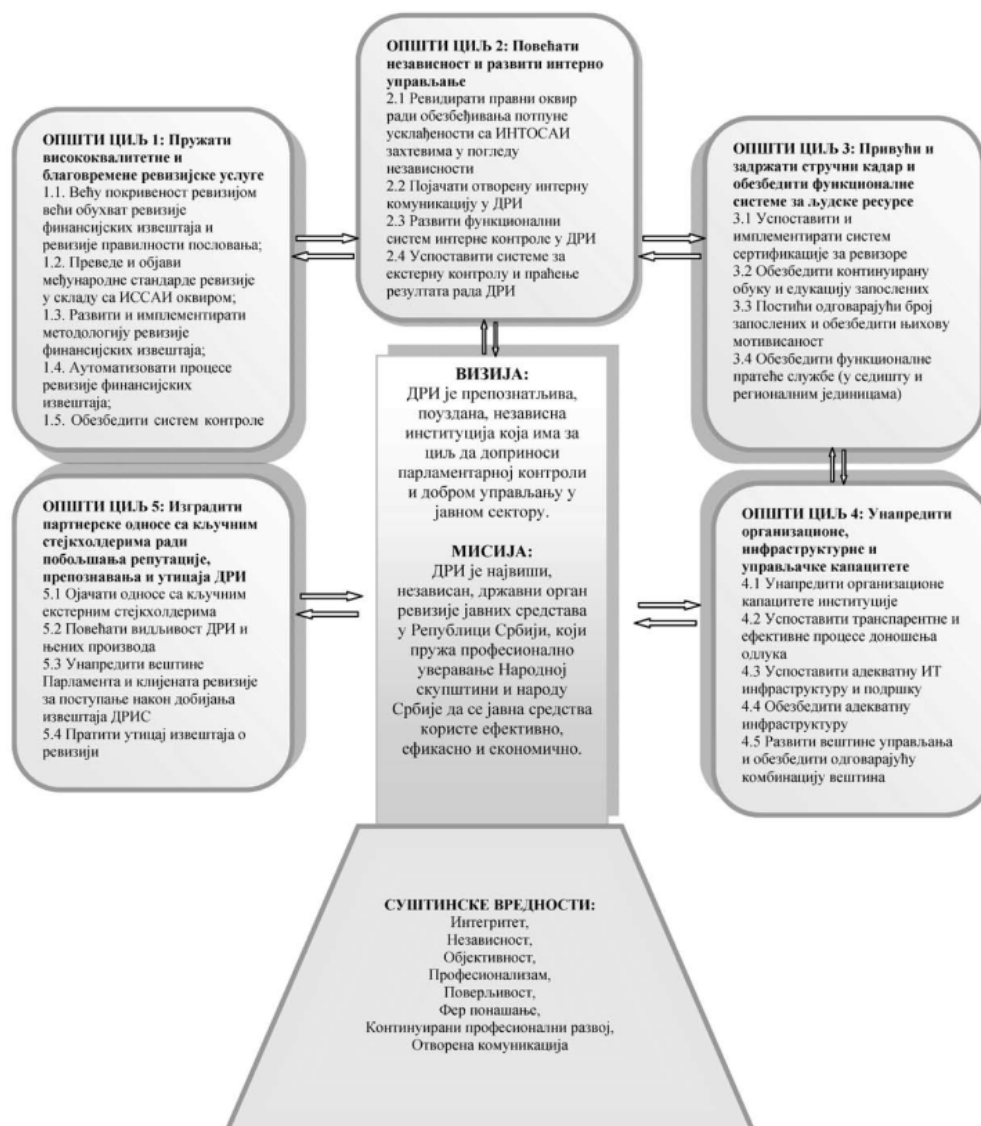
Државна ревизорска институција своје активности мора да усредсреди на остваривање одређених циљева које себи поставља, како би одговорила различитим захтевима. Стратешке циљеве за период од 2011. до 2015. године можемо груписати у следеће тачке:

- 1) Пружати висококвалитетне и благовремене ревизијске услуге;
- 2) Повећати независност и развити интерно управљање;
- 3) Привући и задржати стручни кадар и обезбедити функционалне системе за људске ресурсе;
- 4) Унапредити организационе, инфраструктурне и управљачке капацитете;
- 5) Изградити партнерске односе са кључним стејхолдерима ради побољшања репутације, препознавања и утицаја Државне ревизорске институције.

За реализацију ових основних стратешких циљева, Државна ревизорска институција је дефинисала одређене специфичне циљеве, који би требало да допринесу остварењу њене визије и мисије.

Стратешки општи и специфични циљеви дати су у следећем графикану:

## ГРАФИЧКИ РЕЗИМЕ ОПШТИХ И СПЕЦИФИЧНИХ ЦИЉЕВА





## КЉУЧНИ ФАКТОРИ

### *Опис општих и специфичних циљева*

#### **1. Пружати висококвалитетне и благовремене ревизијске услуге**

- 1.1. Већи број субјеката и предмета ревизије;
- 1.2. Преведе и објави међународне стандарде ревизије у складу са ISSAI<sup>1</sup> оквиром
- 1.3. Развије и имплементира методологију ревизије финансијских извештаја;
- 1.4. Аутоматизује процес извођења ревизије финансијских извештаја;
- 1.5. Обезбеди систем контроле квалитета рада Државне ревизорске институције;
- 1.6. Обезбеди увођење ревизије сврсисходности у рад Државне ревизорске институције.

---

<sup>1</sup> ISSAI - *International Standards of Supreme Audit Institutions - Међународни стандарди врховних ревизорских институција.*

#### *1.1. Већи број субјеката и предмета ревизије*

Квалитет ревизијског рада зависи од великог броја питања. Једно од њих је израда и имплементација планова ревизије. Државна ревизорска институција намерава да повећа број планираних ревизија у току периода и да успостави механизам за праћење и евалуацију планираних активности. Очекује се да ће ово помоћи Државној ревизорској институцији да повећа покривеност ревизијом и да испуни законске рокове за подношење извештаја Народној скупштини.

Ради реализације овог специфичног циља:

А) Сектор за ревизију буџета Републике Србије и буџетских фондова ће у периоду до 2015. године наставити ревизију финансијских извештаја корисника буџетских средстава са постепеним повећавањем броја ревидираних директних корисника и ширењем обухвата и на индиректне кориснике буџетских средстава. Такође, биће обухваћене и агенције и фондови које оснива директни или индиректни корисник буџетских средстава.

Уз ревизију финансијских извештаја вршиће се и ревизија правилности пословања која ће се огледати у испитивању финансијских трансакција и одлука у вези са примањима и издацима ради утврђивања да ли су трансакције у складу са законом, другим прописима, датим овлашћењима и за планиране сврхе.

Сектор ће кроз ревизију финансијских извештаја субјеката ревизије давати мишљење о трошењу средстава буџета, при чему ће се сваке године обухватати већи број корисника, како директних тако и индиректних, али и агенција основаних од стране тих субјеката.

Сектор ће наставити да даје препоруке у вези са уређењем буџетског система и буџетске евиденције.

Б) Сектор за ревизију буџета локалних власти ће у периоду до 2015. године постепено повећавати број ревизија финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања локалних власти.

За остварење овог циља потребно је отворити нова радна места у организационим јединицама изван седишта Институције, како би се рационалније користили расположиви ресурси. Такође, требало би попунити упражњена радна места, а и отворити нова, с обзиром на број јединица локалне самоуправе и потребу да се ревизијом обухвате све јединице у разумним роковима.

Сектор за ревизију буџета локалних власти обављаће ревизију финансијских извештаја завршног рачуна и правилности пословања територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе, њихових директних и индиректних корисника, као и осталих корисника буџетских средстава на њиховој територији.

Сектор ће својим радом доприносити већој контроли коришћења буџетских средстава и квалитетнијој примени важећих прописа у раду локалних власти. Извештаји о ревизији, који представљају резултат рада Сектора, дају информације о раду локалних власти државним органима, органима саме локалне власти и широј јавности.

Сектор за ревизију буџета локалних власти ће до краја периода реализације Стратешког плана имати високообучен ревизорски кадар, са искуством у обављању послова ревизије, који ће, уз примену усвојених стандарда ревизије и усвојене методологије, бити ефикаснији и обављати већи број ревизија у току године. На основу препорука добијених у поступцима ревизије, локалне самоуправе ће побољшати свој рад, а Сектор ће покушати да утиче на надлежне органе у правцу промене и усаглашавања прописа који директно утичу на рад локалних власти. То ће такође, олакшати рад ревизорима. Државна ревизорска институција ће развити информационе технологије које ће омогућити ревизорима да ефикасније анализирају податке добијене од субјеката ревизије.

В) Сектор за ревизију организација обавезног социјалног осигурања врши ревизију завршних рачуна Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, Републичког фонда за здравствено осигурање и Националне службе за запошљавање.

Током периода покривеног Стратешким планом предвиђа се ревизија финансијских извештаја и правилности пословања у делу трошкова одређених за рад организација обавезног социјалног осигурања. Планира се већи број субјеката ревизије којима се средства преносе ради обављања задатака у области остваривања права из пензијско инвалидског осигурања, здравственог осигурања и осигурања у случају незапослености.

Ради остваривања овог циља потребно је започети попуњавање упражњених радних места и отворити нова радна места у организационим јединицама изван седишта, у складу са потребама Институције. У наредним годинама требало би повећати број извршилаца, како би се формирао довољан број тимова за постепено повећање обима и броја ревизија.

Г) У Сектору за ревизију Народне банке Србије, у делу који се односи на коришћење јавних средстава и пословања са државним буџетом, повећана покривеност ревизијом биће остварена тако што ће ревизијом, осим пословања Народне банке Србије, бити обухваћени и други субјекти ревизије у надлежности овог сектора.

У даљем периоду ревизијом ће бити обухваћене и агенције и други субјекти ревизије који користе јавна средства.

За већи број предмета ревизије неопходно је повећање броја запослених, као и додатна и стална едукација за садашње и новозапослене кадрове.

Допринос рада сектора састоји се у повећању одговорности у трошењу и управљању јавним средствима, као и да се, током ревизије, грешке и неправилности уочене код субјеката ревизије не понављају у наредном периоду.

Сектор ће до краја периода покривеног Стратешким планом јасно и прецизно дефинисати задатке, потпуно се кадровски попунити, добити информатичку подршку, успоставити континуирану едукацију и контролу квалитета.

Д) Сектор за ревизију јавних предузећа, привредних друштава и других правних лица које је основао или има учешће у капиталу или у управљању корисник јавних средстава ће у периоду до 2015. године постепено повећавати број ревизија финансијских извештаја и правилности пословања јавних предузећа у Републици Србији.

Планирани правци рада Сектора подразумевају:

- Вршење ревизије код субјеката у надлежности овог сектора са циљем правилног евидентирања, располагања и коришћења имовине и средстава у јавној својини и управљања државним капиталом,
- У ревизији правилности пословања субјеката у надлежности овог сектора посветиће се пажња јавним набавкама,
- Кроз информације из писма руководству и препоруке из извештаја о обављеним ревизијама утицаће се на доношење правилних пословних одлука,
- Вршењем ревизије утицаће се на смањење ризика да субјекти у надлежности овог сектора састављају нетачне и необјективне финансијске извештаје,
- Утицај на увођење и развој интерних контрола и интерних ревизија код субјеката у надлежности овог сектора.

## *1.2. Преведе и објави међународне стандарде ревизије у складу са ISSAI оквиром*

Државна ревизорска институција ће превести, извршити правно-техничку редакцију и објављивати сукцесивно следеће смернице из ISSAI оквира

У 2011:

- Смернице за извештавање: 1700 Формирање мишљења и извештавање о финансијским извештајима, 1705 Модификације мишљења у извештају независног ревизора, 1706 Параграф са скретањем пажње на фундаментално питање и други параграф(и) са скретањем пажње на фундаментална питања у извештају независног ревизора, 1710 Упоредиве информације - еквивалентне цифре и упоредиви финансијски извештаји, 1720 Одговорности ревизора везано за друге информације у документима који садрже ревидиране финансијске извештаје

У 2012:

- Смернице за планирање ревизије: 1200 Општи циљеви независног ревизора и вршења ревизије у складу са Међународним стандардима ревизије, 1210 Услови ангажовања, 1300 Планирање ревизије финансијских извештаја; оцена ризика (1315 Идентификовање и оцењивање ризика од материјално погрешног исказивања кроз разумевање ентитета и његовог окружења, 1330 Одговори ревизора на оцењене ризике); оцена материјалности (1320 Материјалност у планирању и вршењу ревизије); узорковање (1530 Ревизијско узорковање)

- Смернице за извршење ревизије: 1220 Контрола квалитета за ревизије историјских финансијских информација, 1230 Ревизијска документација, 1260 Комуникација са лицима задуженим за управљање, 1265 Саопштавање недостатака у интерној контроли лицима задуженим за управљање, 1450 Евалуација погрешних исказивања идентификованих током ревизије, 1500 Ревизијски докази, 1501 Ревизијски докази - посебна разматрања одабраних ставки, 1510 Почетна ангажовања на ревизији - почетни биланси, 1520 Аналитички поступци, 1540 Ревизија рачуноводствених процена, укључујући и рачуноводствене процене фер вредности и обелодањивања с тим у вези, 1550 Повезане стране, 1560 Накнадни догађаји, 1570 Начело сталности пословања, 1580 Писане представке, 1600 Посебна разматрања - ревизија групе финансијских извештаја (укључујући и рад ревизора који раде на компонентама извештаја), 1610 Коришћење рада интерних ревизора, 1620 Коришћење рада стручњака и руководства, 1800 Посебна разматрања - ревизије финансијских извештаја посебне намене, 1805 Посебна разматрања - ревизије једног финансијског извештаја и посебних елемената, рачуна или ставки финансијског извештаја, 1810 Ангажовања на подношењу извештаја о збирним финансијским извештајима)

- Смернице за ревизију правилности пословања: 1240 Одговорности ревизора везано за преваре откривене током ревизије финансијских извештаја, 1250 Разматрање закона и прописа у ревизији финансијских извештаја, 4000 Општи увод у смернице за ревизију правилности пословања, 4100 Смернице за ревизију правилности пословања за ревизије које се врше засебно од ревизије финансијских извештаја, 4200 Смернице за ревизију правилности пословања везане за ревизију финансијских извештаја.

### *1.3. Развије и имплементира методологију ревизије финансијских извештаја*

Приручник за извођење ревизије садржи методолошка упутства за извођење ревизије. Такође, могу се дефинисати и одређене политике саме Државне ревизорске институције у вези са значајним, а сталним питањима (на пример, избор метода статистичког узорковања који ће се примењивати на поједине трансакције).

Методологија извођења ревизије представља скуп правила и поступака који спречавају да се процес ревизије одвија спонтано. На тај начин се избегава доношење рутинских одлука ревизора у конкретним ситуацијама. Методологија садржи упутства за вредновање и проверу различитих интерних контрола и инхерентног ризика, упутства за проверу трансакција и салда, затим обима података који ће се користити за поједине анализе, као и упутства за доношење одлука о материјалности. Овај документ би требало да омогући ефикасну контролу квалитета рада ревизора. Крајњи циљ је квалитетно извођење ревизије (финансијске, усклађености, ефикасности), што се постиже сврсисходним поступцима и једнаким понашањем у једнаким или сличним условима.

### *1.4. Аутоматизује процес извођења ревизије финансијских извештаја*

Државна ревизорска институција ће до 2012. године идентификовати компјутерски подржане алате за ревизију релевантне за поступак ревизије. Обавиће се набавка истих након чега ће се они користити у свакодневном раду.

### *1.5. Обезбеди систем контроле квалитета рада Државне ревизорске институције*

Контрола квалитета обезбедиће се у складу са ISSAI 40 и 1220.

Она ће обухватити одговорности руководства за квалитет у оквиру врховне ревизорске институције, релевантне етичке захтеве, неопходне људске ресурсе, прихватање ревизијских ангажовања, наставак рада на ангажовању, посебна ангажовања на ревизији.

### *1.6. Уведе ревизију сврсисходности у рад Државне ревизорске институције*

Сходно законодавном оквиру, ревизија сврсисходности пословања подразумева испитивање трошења средстава из буџета и других јавних средстава, ради стицања довољног, адекватног и поузданог доказа за извештавање да ли су средства од стране субјекта ревизије употребљена у складу са начелима економије, ефикасности и ефективности, као и у складу са планираним циљевима.

То је ревизија која је усредсређена на учинак и која настоји да пружи одговор да ли се уложена средства користе на прави начин и да ли се средства улажу у праве ствари. Тиме се добијају одговори на питања да ли се јавна средства улажу у складу са адекватним административним принципима, праксама и политикама руковођења. То даље подразумева да руководиоци корисника јавних средстава сnose одговорност за фискалне, управљачке и програмске надлежности које су им поверене. Такође, корисници буџета, односно субјекти ревизије, одговорни су за израду буџета односно финансијског плана, планирање, програмирање, извршење буџета, односно финансијског плана, рачуноводство, контролу, извештавање, надзор, чиме су одговорни и за утврђивање и реализацију постављених циљева. Оцена реализације постављених циљева представља основ ревизије сврсисходности. Тиме се утврђује да ли се активности, програми одређеног субјекта воде на начин да обезбеде економичност, ефикасност и ефективност.

Како се ради о другачијој врсти ревизије постоји потреба да се обаве детаљна прелиминарна испитивања пре него што се започне припрема плана ревизије сврсисходности. У склопу ових активности, узимаћемо у обзир праксе и искуства које у свом раду примењују друге врховне ревизорске институције, уз праћење и коришћење сазнања до којих смо дошли при вршењу ревизија финансијских извештаја и ревизија правилности пословања.

У фази увођења ревизије сврсисходности, Државна ревизорска институција ће упознати своје стејхолдере са разликама између циљева ревизија финансијских извештаја и ревизија правилности пословања, с једне стране и циљева ревизије сврсисходности, с друге стране, те да се самим тим разликују и налази ових ревизија.

До краја периода обухваћеног Стратешким планом биће обезбеђени и други услови неопходни за вршење ревизије сврсисходности. Посебна пажња биће посвећена одабиру и обуци кадрова. У том смислу биће спроведена уводна обука постојећег ревизорског кадра за ревизију сврсисходности. Државна ревизорска институција ће се

старати да обезбеди континуирану обуку за ревизију сврсисходности, чиме ће се развијати вештине ревизора и унапређивати капацитети Институције.

До краја периода обухваћеног Стратешким планом Државна ревизорска институција ће извршити пилот ревизију сврсисходности за чије извршење је неопходно, поред одабира кадрова, израдити методологију и смернице за извођење ове врсте ревизије.

Стечена искуства и резултате ревизије финансијских извештаја и ревизије правилности пословања Државна ревизорска институција ће максимално користити у идентификовању ризика и субјеката или само субјеката за ревизију сврсисходности. Кроз све три врсте ревизије Државна ревизорска институција ће бити у могућности да презентује комплетнију анализу пословања субјеката ревизије, а тиме и свеобухватан увид у трошење новца пореских обвезника.

## **2. Повећати независност и развити интерно управљање**

### *2.1. Ревидирати правни оквир ради обезбеђивања потпуне усклађености са INTOSAI<sup>2</sup> захтевима у погледу независности*

Државна ревизорска институција ће са Сигмом извршити анализу актуелне законске регулативе у светлу Мексичке декларације и предложити измене, током 2011. и 2012. године.

Током 2012. ће размотрити важне недостатке уочене током анализе са релевантним заинтересованим странама.

---

<sup>2</sup> INTOSAI - *International Organization of Supreme Audit Institutions* - Међународна организација врховних ревизорских институција.

### *2.2. Појачати отворену интерну комуникацију у Државној ревизорској институцији*

У 2012. Државна ревизорска институција ће са Програмом развоја Уједињених нација израдити процедуре интерне комуникације у складу са својим суштинским вредностима и примењивати их у свакодневном раду на свим нивоима Институције.

У 2012. Служба за информационе технологије ће успоставити интранет ради подршке интерној комуникацији.

### *2.3. Развити функционални систем интерне контроле у Државној ревизорској институцији*

У 2014. успоставити и имплементирати системе интерне контроле за:

- Финансијско управљање
- Људске ресурсе
- Процедуре комуникације
- Планирање и извештавање

Државна ревизорска институција ће током целокупног периода покривеног овим стратешким планом пратити његову имплементацију на годишњем нивоу кроз израду годишњих оперативних планова.

#### *2.4. Успоставити системе за екстерну контролу и праћење резултата рада Државне ревизорске институције*

У 2012. Државна ревизорска институција ће иницирати да и она сама буде предмет екстерне ревизије. Један од циљева Државне ревизорске институције је и да до 2015. године буде припремљена за преглед од стране колегијалне институције (*peer review*).

### **3. Привући и задржати стручни кадар и обезбедити функционалне системе за људске ресурсе**

#### *3.1. Успоставити и имплементирати систем сертификације за ревизоре*

У оквиру активности на имплементацији система сертификације Савет Државне ревизорске институције је крајем 2010. године донео Правилник о програму и начину полагања испита за стицање звања државни ревизор и овлашћени државни ревизор и именовао Комисију за полагање испита за стицање ревизорских звања државни ревизор и овлашћени државни ревизор. Том приликом Институција се определила да извођење програма обуке организује интерно, уз ангажовање екстерних предавача. За предаваче су ангажовани истакнути стручњаци са значајним међународним искуством у области ревизије јавних средстава.

Почетком априла 2011. године почеле су припремне активности на спровођењу обуке за стицање ревизорских звања у складу са Програмом обуке и полагања испита за стицање звања државни ревизор и овлашћени државни ревизор - пријављивање кандидата за обуку за стицање ревизорских звања, закључивање уговора са предавачима о изради приручника за обуку и о извођењу обуке.

Извођење обуке је почело у другој половини августа 2011. године предавањима и вежбама из испитаног предмета "Систем јавних финансија", затим је настављена предавањима из испитног предмета "Систем буџетског рачуноводства", а у току је обука из предмета "Ревизија реалног сектора". Крајем новембра се очекује почетак обуке из испитног предмета "Ревизија јавног сектора" која ће се, према плану рада, окончати крајем године, када ће бити завршен цео циклус обуке за стицање звања државни ревизор.

Имајући у виду да се циклус обуке и испита за стицање звања државни ревизор и овлашћени државни ревизор одвија у прелазном периоду који се завршава половином 2012. године, Савет ће до краја године усвојити листу тема за испитни писани рад у области ревизије јавног сектора које доприносе развоју Институције, чиме ће почети извођење обуке за стицање звања овлашћени државни ревизор. Обука за стицање овог звања може се организовати у виду консултација.

Након положених испита за звање државни ревизор и овлашћени државни ревизор, Комисија за полагање испита за стицање ревизорских звања државни ревизор и овлашћени државни ревизор ће издати уверења о положеним испитима, на основу којих ће генерални државни ревизор издати одговарајуће сертификате за ревизорска звања.

О издатим уверењима и сертификатима води се евиденција и Регистар лица која су стекла звање државни ревизор и овлашћени државни ревизор. Активности на увођењу евиденције и Регистра спроводе се истовремено са обуком кандидата за стицање ревизорских звања.

Након истека прелазног периода, у наредном периоду који је покривен Стратешким планом, Институција ће наставити активности на обуци и полагању испита за стицање ревизорских звања.

### *3.2. Обезбедити континуирану обуку и едукацију запослених*

Предуслов за обуку и едукацију запослених је да Државна ревизорска институција одабере кадрове који поседују стручност и искуство за вршење анализе потреба за обуком и за израду стратегије обуке.

### *3.3. Постићи одговарајући број запослених и обезбедити њихову мотивисаност*

Служба за људске ресурсе ће изградити политике људских ресурса, које ће покривати планирање нових кадрова, избор нових кадрова, систем процене резултата рада постојећих и нових кадрова (као што је оцена резултата рада и систем награђивања).

### *3.4. Обезбедити функционалне пратеће службе (у седишту и регионалним јединицама)*

Државна ревизорска институција ће континуирано унапређивати рад својих пратећих служби, првенствено службе за информационе технологије, правне службе, службе људских ресурса, службе међународних односа, службе односа са јавношћу, службе финансијског управљања.

## **4. Унапредити организационе, инфраструктурне и управљачке капацитете**

### *4.1. Унапредити организационе капацитете институције*

Током целокупног периода покривеног овим стратешким планом, Државна ревизорска институција ће континуирано дефинисати резултате које жели да оствари на годишњем нивоу и истовремено јачати сарадњу са другим врховним ревизорским институцијама ради размене примера добре праксе.

### *4.2. Успоставити транспарентне и ефективне процесе доношења одлука*

Како би остварила претходни циљ, Државна ревизорска институција ће ојачати тимски рад и вештине комуникације, континуирано упознавати запослене са одлукама које доноси, пратити ефикасност спровођења одлука и оцењивати квалитет рада у свим доменима рада Институције.

### *4.3. Успоставити адекватну информатичку инфраструктуру и подршку*

Током 2012. и 2013. године, Државна ревизорска институција ће обезбедити одговарајућу информатичку инфраструктуру, обучити кадар за праћење информатичке подршке и обучити запослене за примену те подршке, у складу са планом развоја информатичке инфраструктуре.



## **5. Изградити партнерске односе са кључним стејкхолдерима ради побољшања репутације, препознавања и утицаја Државне ревизорске институције**

### *5.1. Ојачати односе са кључним екстерним стејкхолдерима*

Током целокупног периода покривеног овим стратешким планом, као што је то чинила и до сада, Државна ревизорска институција ће подносити Народној скупштини благовремене и висококвалитетне извештаје о ревизији, успостављати редовне канале комуникације са осталим независним регулаторним телима, организовати округле столове са медијима и организацијама грађанског друштва, организовати координаторске састанке са донаторима и партнерима на имплементацији. Ова пракса ће бити проширена и организовањем годишњих састанака са субјектима ревизије, а спровешће и обуку релевантног кадра за комуникацију са екстерним заинтересованим странама.

### *5.2. Повећати видљивост Државне ревизорске институције и њених производа*

Током целокупног периода покривеног овим стратешким планом, као и до сада, Државна ревизорска институција ће ажурирати своју званичну интернет презентацију и учинити извештаје о ревизији доступним и прилагођеним за потребе јавности.

Током 2012. уз помоћ Програма развоја Уједињених нација, Државна ревизорска институција ће израдити и имплементирати стратегију екстерне комуникације.

### *5.3. Унапредити вештине Народне скупштине и субјеката ревизије за поступање након добијања извештаја Државне ревизорске институције*

Државна ревизорска институција ће настојати да успостави и прошири сарадњу одбора Народне скупштине надлежног за финансије и релевантних одбора других земаља. Такође ће наставити са сарадњом са члановима одбора надлежног за финансије и осталим посланицима.

### *5.4. Пратити утицај извештаја о ревизији*

Државна ревизорска институција ће настојати и да унапреди начин праћења реализације својих препорука (*фоллоу уп*) и у своје извештаје о ревизији укључивати, у оквиру посебног одељка, и информације о спровођењу препорука и мера предузетих у складу са ревизијама из претходних година.

## **3. ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА СТРАТЕШКОГ ПЛАНА**

Имплементација Стратешког плана представља континуирани процес управљања променама за који можемо очекивати да ће имати утицаја на организациону структуру Државне ревизорске институције, развој њених оперативних способности, управљање људским ресурсима, као и процедуре и политике обављања планираних активности.

Имплементација Стратешког плана, као процес трансформације стратегије на пословне активности Институције, подразумева низ континуираних корака:

1. Поређење постојеће организационе структуре Институције са циљевима из Стратешког плана
2. Разлагање дефинисане стратегије на низ специфичних корака
3. Дефинисање успешности
4. Креирање начина реализације стратешких циљева
5. Праћење процеса имплементације уз обраћање пажње на потребе за модификацијом у складу са новонасталим условима

Државна ревизорска институција се определила за конкретан модел имплементације Стратешког плана који подразумева управљање процесима помоћу циљева. Овај модел подразумева два кључна елемента:

- Циљеви на нижим организационим нивоима би требало да буду усклађени са циљевима на вишим организационим нивоима.
- Укључивање извршилаца у процесе планирања, креирање квантитативних и квалитативних резултата процеса у циљу уверавања извршилаца у реалност остваривања циљева, као основе успеха.

Државна ревизорска институција је одговорна за управљање процесом имплементације Стратешког плана. Оквир за успешну имплементацију обухвата неколико начела:

- Стратегија комуникације на свим нивоима има задатак да обезбеди разумевање од стране свих запослених у Институцији, представљање показатеља и мерила успешности имплементације Стратешког плана, као и прикупљање повратних информација о Стратешком плану.
- Приказ Стратешког плана кроз оперативне планове заснива се на креирању узрочно-последичних оперативних планова који на јасан начин повезују активности и процесе. Овако ће бити обезбеђено разумевање и прихватање стратегије, повећање мотивације и стварање позитивне климе, што доводи до повећања ефикасности и ефективности рада у завршном периоду имплементације Стратешког плана.
- Усклађивање организационе структуре са Стратешким планом усмерено је на стварање синергије између различитих сектора и прилагођавање кључних параметара организационе структуре са захтевима које доноси имплементација усвојеног Стратешког плана.
- Јасно дефинисање одговорности и овлашћења учесника у процесу имплементације подразумева укључивање свих управљачких структура у процес израде матрице одговорности и овлашћења, затим одређивање врсте и нивоа одговорности, као и дефинисање заједничке матрице задатака, одговорности и овлашћења на основу појединачних предлога.

### *3.1. Управљање ризицима у имплементацији Стратешког плана*

Циљ Државне ревизорске институције је да идентификује, измери и оцени ризик у сваком сектору како би осигурала интегрисани приступ ризику на нивоу целе

Институције. Управљање ризиком подразумева дефинисање скупа управљачких метода и техника које ће се користити за смањење могућности нежељених и штетних догађаја, односно повећање могућности остварења планираних резултата.

Концепт управљања ризиком обухвата:

1. Сталну и систематску идентификацију ризика
2. Предвиђање и процену ризика
3. Примену и планирање одабраних мера које доприносе смањењу ризика
4. Проналажење превентивних мера ради смањења ризика који могу настати у имплементацији, њихово разматрање и анализирање трошкова у вези са превентивним мерама.

Током имплементације величине ризика што је у директној вези са успостављањем промена у методу рада. Контрола примене реакција на ризик вршиће се како би се утврдило да ли су планирани одговори адекватни и да ли би требало уводити нове одговоре. Успостављање непрекидног процеса контроле ризика подразумева континуирани систем идентификације ризика, процену ризика и развијање стратегије за реаговање на могуће ризике. То значи да ће се током имплементације Стратешког плана вршити стално прилагођавање планиране стратегије новонасталим условима.

Успешно управљање ризиком осигуравамо дефинисањем следећих елемената: компетентни извршиоци, подела задужења између запослених који надзиру ризик и усклађеност пословања од запослених који директно управљају ризиком, јасна појединачна задужења, као и одговорности према ризицима који се прихватају.

#### **4. ЕВАЛУАЦИЈА**

Питање мерења успешности имплементације Стратешког плана Државне ревизорске институције посебно је важно зато што је ревизија јавног сектора државна функција која обезбеђује контролу, транспарентност и одговорност у управљању јавним финансијама и државном имовином. Квалитетна евалуација је посебно значајна код овако сложених и одговорних процеса јер, сразмерно са порастом њеног значаја, расте и тежина њеног спровођења.

Праћење имплементације Стратешког плана подразумева праћење различитих активности неопходних за његову реализацију. Оно, такође, укључује и утврђивање да ли би првобитни план требало да се прилагођава променама у окружењу Државне ревизорске институције.

У процесу евалуације Државна ревизорска институција може оценити и процес спровођења Стратешког плана. Евалуација процеса израде Стратешког плана је утврђивање да ли је процес који је Државна ревизорска институција следила да би израдила Стратешки план дао жељене резултате, био ефикасан и на одговарајући начин утемељен. Ово оцењивање даје веома добре податке за унос у следећи циклус стратешког планирања у Државној ревизорској институцији. Оно, такође, помаже да Државна ревизорска институција утемељи процес стратешког планирања и настави га у правилним интервалима. Евалуација имплементације Стратешког плана помаже Државној ревизорској институцији да одреди ниво успешности према утврђеним

мерилима. Искуства стечена у овој фази помажу Државној ревизорској институцији у активностима будућег планирања.

У поступку евалуације посматраће се да ли се активностима Државне ревизорске институције остварују зацртани стратешки циљеви. Ово се односи и на извештаје које Државна ревизорска институција доставља Народној скупштини, као и на мишљења, препоруке и савете које даје.

Неопходно је показатеље успешности одређивати на годишњој основи. Поређење остварених циљева и постигнутих резултата ће допринети анализи испуњавања стратешких циљева.

Мерење успешности имплементације Стратешког плана Државне ревизорске институције вршиће се кроз:

- мерење успешности резултата активности ( )
- мерење успешности управљања организацијом ( )
- мерење успешности рада запослених ( )
- мерење успешности финансијског управљања ( ).

Показатељи успеха требало би да обезбеде вредновање резултата како би били доступни подаци о томе:

- како Државна ревизорска институција помаже корисницима њених извештаја, као и субјектима ревизије
- како кључни корисници извештаја Државне ревизорске институције и субјекти ревизије реагују на налазе ревизије
- како се мења однос према утврђеним неправилностима код субјеката ревизије као резултат рада Државне ревизорске институције.

Заједно са мерама које се користе у PEFA<sup>3</sup> и OECD<sup>4</sup>/SIGMA<sup>5</sup> извештајима, ове мере и индикатори могу да покажу колики је допринос Државне ревизорске институције националним циљевима за развој јавне управе.

<sup>3</sup> PEFA - *Public Expenditure and Financial Accountability - Јавни расходи и финансијска одговорност*

<sup>4</sup> OECD - *Organization for Economic Cooperation and Development - Организација за економску сарадњу и развој*

<sup>5</sup> SIGMA - *Support for Improvement in Governance and Management - Подршка управљању и руковођењу (Заједничка иницијатива OECD-а и Европске уније, првенствено финансирана од стране EU)*