

institut alternativa

Skupština Crne Gore
Odbor za ekonomiju, finansije i budžet

Predmet: Prijedlozi Instituta alternativa za dopunu Prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru (32-3/14-1 EPA 481)

(tačka na dnevnom redu 60. sjednice Odbora za ekonomiju, finansije i budžet)

Poštovani,

Prijedlog izmjena i dopuna Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru koje je predložilo Ministarstvo finansija predstavljaju korak ka unaprijeđenju zakonskog okvira koji reguliše ovu oblast.

Osim tehničkih prilagođavanja i pojašnjenja, predloženim rješenjima se definiše mogućnost delegiranja odgovornosti, precizira polugodišnje izvještavanje i nadležnosti nad revizijom EU fondova, olakšava zasnivanje radnog odnosa unutrašnjih revizora.

Ipak, smatramo da treba iskoristiti priliku da se uz ove izmjene i dopune, riješe i određena pitanja koja smatramo važnim za razvoj sistem unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru.

U prilogu Vam dostavljamo **četiri prijedloga** Instituta alternativa koji se odnose na:

- 1) Nezavisnost i zaštitu unutrašnjih revizora;
- 2) Polugodišnje izvještavanje o unutrašnjoj reviziji;
- 3) Izvještavanje Skupštine i DRI o stanju u sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru;
- 4) Uvođenje kaznenih odredbi za kršenje odredbi ovog Zakona (u pogledu obaveze izvještavanja).

Pozivamo Vas da razmotrite uključivanje ovih prijedloga u izmjene i dopune Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola.

U prilog diskusiji na sjednici, dostavljamo vam i našu studiju iz 2012. godine "Razvoj PIFC-a u Crnoj Gori – Pogled iz civilnog sektora".

Stojimo Vam na raspolaganju za dodatna pojašnjenja

S poštovanjem,



Stevo Muk
Predsjednik Upravnog odbora

Prijedlog br. 1 – Nezavisnost i zaštita unutrašnjih revizora

U članu 21, dopuniti stav 1:

Nakon riječi “Rukovodilac jedinice za unutrašnju reviziju”, dodati riječi i “unutrašnji revizor”

U član 21, nakon stava 1, dodati stav 2, koji će glasiti:

“Prije preduzimanja disciplinskih mjera, raspoređivanja na drugo radno mjesto ili otpuštanja rukovodioca za unutrašnju reviziju ili unutrašnjeg revizora, rukovodilac subjekta je dužan da o razlozima koji su doveli do takve odluke obavijesti Centralnu jedinicu za harmonizaciju uz priloženu dokumentaciju.”

Obrazloženje

Zakon o PIFC-u deklarativno navodi da je rukovodilac jedinice za unutrašnju reviziju nezavisan u svom radu i da ne može biti raspoređen na drugo radno mjesto ili otpušten zbog navođenja određenih činjenica ili davanja preporuka u izvještaju o obavljenoj reviziji.

Da bi imala snagu u praksi, ova norma mora biti ojačana na neki način. U suprotnom, rukovodilac subjekta može nekažnjeno otpustiti ili prerasporediti unutrašnjeg revizora na bazi iznijetih činjenica ili izrečenih preporuka.

Potrebno je jačati nezavisnost unutrašnjih revizora/rukovodilaca jedinica za unutrašnju reviziju kroz uvođenje obaveze za rukovodioca subjekta da prije preduzimanja disciplinskih mjera, premještaja ili otpuštanja unutrašnjih revizora mora o razlozima za takav čin obavijestiti Ministarstvo finansija i podnijeti prateću dokumentaciju.

Dopunom stava 1, opseg ove zaštite se proširuje na unutrašnje revizore, ne samo na rukovodioce za unutrašnju reviziju.

Prijedlog br. 2 — Polugodišnje izvještavanje o unutrašnjoj reviziji

U članu 32, stav 1, alineja 1 se mijenja i glasi:

“Polugodišnje izvještaje o radu unutrašnje revizije i preduzetih aktivnosti na sprovođenju datih preporuka unutrašnje revizije, najkasnije do 10. jula tekuće godine.”

Obrazloženje

S obzirom na činjenicu da se Prijedlogom izmjena i dopuna predlaže uvođenje polugodišnjeg umjesto dosadašnjeg kvartalnog izvještavanja o finansijskom upravljanju i kontroli, smatramo da treba primijeniti isto rješenje kada je riječ o unutrašnjoj reviziji.

Prijedlog br. 3 - Izvještavanje Skupštine i DRI o stanju u sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru

U članu 38, dodaje se stav 5, koji glasi:

“Izveštaj iz stava 2 (konsolidovani izvještaj o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola), dostavlja se i Skupštini Crne Gore, odnosno, njenom radnom tijelu nadležnom za poslove budžeta, i Državnoj revizorskoj instituciji.”

Obrazloženje

Godišnji konsolidovani izvještaj o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola koji se pominje u ovom članu je ključni dokument preko kojeg se može pratiti stvarni domet i rezultati dosadašnjih napora na polju uvođenja sistema unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru.

Zakonom nije definisana obaveza izvještavanja Skupštine, odnosno, matičnog odbora, kroz konsolidovani godišnji izvještaj o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola. Takođe, nije Zakonom nije propisano ni dostavljanje istog izvještaja Državnoj revizorskoj instituciji. Na ovaj način, odstupilo se od dobre prakse koju zagovara Evropska komisija i njen Direktorat za budžet, koje direktno upućuju:¹

“U cilju jačanja transparentnosti, CHU proizvodi konsolidovani godišnji izvještaj o stanju u kom se PIFC nalazi, koji će vremenom omogućiti stvaranje indikatora za praćenje razvoja sistema. **Izveštaj se dostavlja Ministarstvu finansija, kao i Parlamentu i DRI.** Ovo će poboljšati parlamentarni nadzor nad procesima rizika i kontrole kojima se bave upravljačke strukture u javnom sektoru. Ovo takođe može pomoći rad DRI u eksternoj reviziji. (...) PIFC sistem koji je uspješno uspostavljen i djelotvoran, trebalo bi da, između ostalog, (...) pruži Parlamentu jasan pregled stanja u pogledu kontrolnog okruženja i funkcionisanja u javnom sektoru”

To znači da poslanici nemaju uvid u broj izvršenih revizija, broj izrečenih preporuka i procenat njihovog ispunjenja, niti mogu saznati koji su to problemi i nepravilnosti koje unutrašnji revizori uočavaju.

Institut alternativa se Upravnom sudu žalio na odluku Ministarstva finansija kojim je ovaj izvještaj proglašen povjerljivim dokumentom. Upravni sud je presudom br. 3130/12 od 18.04.2013. godine poništio rješenje Ministarstva finansija i utvrdio da je praksa proglašavanja ovog izvještaja nije u skladu sa Zakonom o tajnosti podataka. Ipak, Ministarstvo finansija do današnjeg dana nije donijelo novo rješenje niti učinilo ovaj izvještaj javnim.

Predloženim izmjenama člana 38, ovo pitanje bi se riješilo, uskladilo sa smjernicama Evropske komisije i omogućilo Skupštini Crne Gore i DRI bolju informisanost o stanju u sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru.

¹ Vidjeti u “Welcome to the world of PIFC”, European Commission, DG Budget, http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/control/brochure_pifc_en.pdf

Prijedlog br. 4 – Uvođenje kaznenih odredbi

Nakon člana 38, dodaje se novo poglavlje: **KAZNE NE ODREDBE**, i novi član, koji glasi:

“Novčanom kaznom od 200 do 1000 eura kazniće se za prekršaj odgovorno lice u potrošačkoj jedinici, privrednom društvu čiji je osnivač Vlada ili opština i pravna lica koja su u većinskom državnom vlasništvu ako:

1) ne podnese polugodišnji izvještaj sprovođenju planiranih aktivnosti u uspostavljanju i razvoju sistema finansijskog upravljanja i kontrola, najkasnije do 10. jula tekuće godine (Član 15, stav 1)

2) ne podnese godišnji izvještaj o sprovođenju planiranih aktivnosti u uspostavljanju i razvoju sistema finansijskog upravljanja i kontrola do kraja januara tekuće za prethodnu godinu (Član 15, stav 1)

3) ne podnese kvartalni izvještaj o radu unutrašnje revizije i preduzetim aktivnostima na sprovođenju datih preporuka unutrašnje revizije, najkasnije do 10. u prvom mjesecu narednog kvartala za prethodni kvartal (Član 32, stav 1)

4) ne podnese godišnji izvještaj o radu unutrašnje revizije, do kraja januara tekuće za prethodnu godinu. (Član 32, stav 1)”

Obrazloženje

Zakon ne propisuje kaznene odredbe kojima bi se mogla sankcionisati kašnjenja ili nedostavljanja gore pomenutih izvještaja o finansijskom upravljanju i kontroli i unutrašnjoj reviziji Ministarstvu finansija.

Institut alternativa je u dosadašnjem istraživačkom radu zabilježio brojne slučajeve nedostavljanja ovih izvještaja i neodgovornog odnosa potrošačkih jedinica prema ovoj obavezi.

Dosadašnji pristup ovom problemu Ministarstva finansija se svodio na “meke” i savjetodavne mjere. Smatramo da uvođenje kaznenih odredbi može biti značajan podsticaj da se ova važna obaveza ispunjava i time sistem unutrašnjih finansijskih kontrola brže i sveobuhvatnije razvija u javnom sektoru Crne Gore.