

Izvještaj o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva Crne Gore

Poglavlje 32 – Finansijski nadzor

Datumi održavanja sastanaka analitičkog pregleda:

Eksplanatorni sastanak: 16. maj 2013.

Bilateralni sastanak: 19. jun 2013.

I. SADRŽAJ POGLAVLJA

Ovo poglavlje sadrži dvije glavne oblasti politike, i to (a) javnu unutrašnju finansijsku kontrolu (PIFC) i eksternu reviziju (EA) i (b) zaštitu finansijskih interesa EU i zaštitu eura od falsifikovanja. Ne postoji zakonska regulativa EU koja zahtijeva prenošenje u nacionalno zakonodavstvo ili zakonodavstvo koje je direktno primjenjivo u oblasti javne unutrašnje finansijske kontrole i eksterne revizije. Umjesto toga, od zemlje kandidata se očekuje da usvoji međunarodno dogovorene standarde unutrašnje kontrole i dobru praksu EU unutar cijelog javnog sektora kao i standarde eksterne revizije definisane od strane **Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija** (INTOSAI).

Što se tiče **javne unutrašnje finansijske kontrole**, ona predstavlja integralni dio upravljanja nacionalnim javnim finansijama. To je sveobuhvatan koncept koji se odnosi na cjelokupan javni budžet, naročito centralne vladine prihode i troškove, uključujući strane fondove. Koncept javne unutrašnje finansijske kontrole zasniva se na tri principa: 1) decentralizovana upravljačka odgovornost koja je podržana sistemom finansijskog upravljanja i kontrole, 2) funkcionalno nezavisna unutrašnja revizija i 3) centralizovana harmonizacija metodologija i standarda koji se odnose na finansijsko upravljanje i kontrolu i unutrašnju reviziju. Zemlja kandidat se obavezuje da implementira javnu unutrašnju finansijsku kontrolu unutar čitavog javnog sektora. Od zemlje kandidata se očekuje da usvoji i implementira Strategiju javne unutrašnje finansijske kontrole i akcioni plan i zakonski okvir javne unutrašnje finansijske kontrole, kao i da uspostavi i održi neophodne nacionalne strukture i administrativne kapacitete za implementaciju javne unutrašnje finansijske kontrole.

Što se tiče **eksterne revizije**, od zemlje kandidata se očekuje da se uskladi sa standardima **Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija** (INTOSAI), a naročito njenim deklaracijama iz Lime i Meksika, kojima je predviđena funkcionalna, institucionalna i finansijska nezavisnost vrhovnih revizorskih institucija kao i implementaciju kako finansijske tako i revizije uspjeha u skladu sa standardima INTOSAI-a.

Što se tiče druge oblasti politike, članom 325 Sporazuma o funkcionisanju Evropske unije (TFEU) od država članica zahtijeva se da u suočavanju s prevarama koje utiču na finansijske interese EU preduzimaju iste mjere kao i u suočavanju s prevarama koje utiču na nacionalne finansijske interese, uključujući i koordinaciju njihovih aktivnosti kroz blisku i redovnu saradnju između nadležnih organa i Komisije. **Zaštita finansijskih interesa EU** obuhvata zaštitu krivičnog prava kroz usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s Konvencijom o zaštiti finansijskih interesa EU i njena tri protokola i operativnu saradnju između nadležnih organa država članica i Komisije. Države članice moraju imati kapacitete za efektivnu saradnju s Evropskom komisijom, kao i da obavještavaju o svim sumnjivim slučajevima nepravilnosti i prevare. Države članice takođe imaju obavezu da pružaju pomoć i saraduju u provjerama na terenu koje sprovode službe Komisije. Neki segmenti pravne tekovine direktno se odnose na države članice te ih stoga ne treba prenositi. Kako bi se olakšala neophodna saradnja od strane budućih država članica, od zemlje kandidata se traži da nominuje nacionalnu službu za koordinaciju borbe protiv prevara (AFCOS) kao jedinstvenu kontaktnu tačku za Komisiju prije pristupanja.

Što se tiče nekaznenih aspekata **zaštite eura od falsifikovanja**, Ženevska konvencija o suzbijanju falsifikovanog novca sadrži okvirne principe koji su detaljno razrađeni u relevantnoj pravnoj tekovini.

To podrazumijeva, između ostalog, i zabranu medalja ili žetona koji su slični euro kovanom novcu, procedure za sakupljanje, skladištenje i razmjenu informacija o falsifikatima, obaveze finansijskih institucija da provjeravaju autentičnost, povlače falsifikate i šalju ih na analizu, kao i saradnju na nacionalnom i međunarodnom nivou.

II. USKLAĐENOST DRŽAVE I KAPACITETI ZA SPROVOĐENJE

Ovim dijelom obuhvaćene su informacije koje je dostavila Crna Gora kao i informacije sa sastanaka analitičkog pregleda. Crna Gora je izjavila da može prihvatiti relevantne standarde i pravnu tekovinu koja se odnosi na ovo poglavlje.

II.a. Javna unutrašnja finansijska kontrola i eksterna revizija

Crna Gora je izjavila da je prvu strategiju o javnoj unutrašnjoj finansijskoj kontroli Vlada usvojila u decembru 2007, definišući osnovu za razvoj javne unutrašnje finansijske kontrole u Crnoj Gori. Revidirana strategija o javnoj unutrašnjoj finansijskoj kontroli s akcionim planom za period 2013-2017. je usvojena u junu 2012. Takođe, Strategija reforme javne uprave Crne Gore za period 2011-2016. pokriva i razvoj javne unutrašnje finansijske kontrole.

Javna unutrašnja finansijska kontrola regulisana je Zakonom o sistemu javne unutrašnje finansijske kontrole iz 2008. (posljednji put izmijenjen i dopunjen 2012.) i Zakonom o budžetu iz 2012. Takođe je uspostavljeno i implementaciono zakonodavstvo za finansijsko upravljanje i kontrolu kao i unutrašnju reviziju. Ovo uključuje: Pravilnik o uspostavljanju finansijskog upravljanja i kontrole kod budžetskih korisnika; Pravilnik o metodologiji sagledavanja kvaliteta finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru; smjernice za razvoj unutrašnjih pravila i procedura za finansijsko upravljanje i kontrolu; uputstva za izvještavanje o finansijskom upravljanju i kontroli; priručnik o finansijskom upravljanju i kontroli; Uredba o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru; Pravilnik o načinu i postupku rada unutrašnje revizije; priručnik o unutrašnjoj reviziji; etički kodeks unutrašnjih revizora; uputstvo o sadržaju izvještaja i načinu izvještavanja o radu unutrašnje revizije; Pravilnik o metodologiji za sagledavanje kvaliteta rada unutrašnje revizije u javnom sektoru kao i Pravilnik o programu i načinu polaganja ispita za ovlašćenog unutrašnjeg revizora u javnom sektoru.

Prema navodima Crne Gore, finansijsko upravljanje i kontrola reguliše se na način čiji je cilj jačanje uređenja unutrašnje finansijske kontrole budžetskih korisnika dodjelom odgovornosti nižim menadžerima za razvoj unutrašnje kontrole. Menadžeri za finansijsko upravljanje i kontrolu imenovani su u 82 budžetska korisnika kako na centralnom tako i na lokalnom nivou i oni su odgovorni za uspostavljanje, implementaciju i razvoj finansijskog upravljanja i kontrole. Do sada, oko 30 budžetskih korisnika definisalo je relevantne akcione planove a preko 40 imaju donijete procedure unutrašnje kontrole. Međutim, nižim menadžerima nijesu data ovlašćenja donošenja odluka, budući da su jedino rukovodioci budžetskih korisnika odgovorni za odobravanje promjena u sistemu. Upravljanje rizikom, koje predstavlja menadžersku aktivnost, još uvijek nije sistematski implementirano. Crna Gora je informisala da je u pripremi novi Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti. Cilj novog zakona biće uvođenje srednjoročnog budžetskog planiranja, unapređenje menadžerske odgovornosti, uvođenje novih fiskalnih pravila kao i uspostavljanje centralizovane funkcije budžetske inspekcije u cilju rješavanja uočenog nedostatka finansijske discipline među budžetskim korisnicima.

Funkcija unutrašnje revizije regulisana je na način koji nalaže da 30 najvećih budžetskih korisnika na centralnom i lokalnom nivou uspostave jedinicu za unutrašnju reviziju. Manji budžetski korisnici mogu da obavljaju unutrašnju reviziju uz pomoć jedinice drugog budžetskog korisnika na osnovu sporazuma i nakon prethodnog odobrenja Ministarstva finansija. Do sada je uspostavljeno 39 jedinica za unutrašnju reviziju, uključujući 26 na centralnom i 13 na lokalnom nivou.

Od toga, 31 jedinica za internu reviziju je kadrovski popunjena (23 na centralnom nivou, 8 na lokalnom nivou). Međutim, velika većina njih (20) ima samo jednog internog revizora. Crna Gora trenutno ima oko 50 internih revizora. Obuku internih revizora vodi Centralna jedinica za harmonizaciju (CHU), uključujući nacionalni program sertifikacije. Crna Gora je naglasila da je međunarodna sertifikacija po programu Ovlašćenog instituta za javne finansije i računovodstvo (CIPFA) počela krajem 2012.

Centralna jedinica za harmonizaciju se nalazi u sklopu Ministarstva finansija. Na njenom čelu nalazi se Pomoćnik ministra i ima dva odjeljenja, jedno za finansijsko upravljanje i kontrolu i drugo za internu reviziju. Od osam sistematizovanih radnih mjesta šest je popunjeno. Centralna jedinica za harmonizaciju odgovorna je za sljedeće: pripremu pravnog okvira Sistema unutrašnje finansijske kontrole javnog sektora (PIFC), obuku i sertifikaciju internih revizora, obuku vezanu za finansijsko upravljanje i kontrolu, pripremu godišnjeg konsolidovanog izvještaja o PIFC za Vladu, saradnju sa stručnim tijelima, pregled kvaliteta finansijskog upravljanja i kontrole i unutrašnje revizije, kao i vođenje evidencije o jedinicama unutrašnje revizije, dokumentima i menadžerima finansijskog upravljanja i kontrole.

Što se tiče **eksterne revizije**, Državna revizorska institucija Crne Gore (DRI) uspostavljena je 2004. u skladu sa Zakonom o državnoj revizorskoj instituciji. Član je Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI) od 2007. Nezavisnost Državne revizorske institucije utemeljena je Ustavom. Zakonom o reviziji sredstava iz fondova Evropske unije od februara 2012. predviđa se potpuno razdvajanje Državne revizorske institucije od Revizorskog tijela, koje je dio izvršnog tijela i odgovorno je za reviziju pretprijetnih fondova EU.

Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji predviđa dovoljno širok mandat DRI da izvrši reviziju sprovođenja budžeta. Izmjenama i dopunama Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji iz 2012. povećan je njen revizorski opseg da bi se obuhvatilo i finansiranje političkih partija. Zakonom o DRI garantuju se operativna i funkcionalna nezavisnost DRI u vršenju njenih funkcija. Kad je riječ o finansijskoj nezavisnosti, Zakonom o DRI propisano je da će DRI dostaviti svoj nacrt budžeta direktno Skupštini. Međutim, finansijska nezavisnost DRI je ograničena u praksi zato što Ministarstvo finansija, koje dobija predloženi nacrt budžeta od Skupštine, ima mogućnost da direktno prilagodi budžet DRI. Crna Gora je potvrdila da su predložene izmjene i dopune Zakona o DRI usmjerene na postizanje njene potpune finansijske nezavisnosti.

Prema Zakonu o DRI, njom upravlja Senat koji ima pet članova. Skupština takođe imenuje članove na osnovu uslova koji su definisani Zakonom o DRI. Skupština takođe imenuje Predsjednika iz redova članova Senata na period od devet godina. U suprotnom, mandat člana Senata je trajan. Svaki član odgovoran je za upravljanje jednim od sektora u sklopu Državne revizorske institucije. Crna Gora je informisala da je Državna revizorska institucija predložila izmjenu Ustava, kojom bi se osigurao funkcionalni imunitet članova Senata. Prema navodima Crne Gore, mjesto jednog člana Senata je ostalo nepopunjeno u proteklih nekoliko godina.

DRI je usvojila strateški razvojni plan za instituciju za period 2012-17, nakon stručne procjene koju su uradili eksperti iz država članica. Strateški ciljevi za Državnu revizorsku instituciju su izmjene i dopune pravnog okvira, poboljšanje kvaliteta revizije, jačanje kapaciteta DRI, unapređenje informativnog sistema DRI i poboljšanje njenih politika komunikacije. Crna Gora je potvrdila da je njen strateški cilj da poboljša institucionalne kapacitete DRI povećanjem broja zaposlenih i jačanjem profesionalne sposobnosti kadra koji se bavi revizijom.

Samo oko 35 revizora zaposleno je u DRI u poređenju sa više od 60 radnih mjesta predviđenih u njenom Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, što je odobrio Senat u maju 2013.

Crna Gora je navela da Zakon o DRI predviđa mandat za DRI da sprovedi i finansijske revizije i revizije uspjeha. Predložene izmjene i dopune Zakona o DRI zahtijevaće od DRI da sprovodi revizije u skladu sa Međunarodnim standardima vrhovnih revizorskih institucija (ISSAI). U DRI od 2012. postoje priručnici i za finansijsku reviziju i za reviziju uspjeha. DRI je sprovedla godišnji plan revizija za 2012. s 14 izvršenih revizija. Međutim, rad na reviziji uspjeha još uvijek je u veoma ranoj fazi. Od 2009. DRI je sprovedla pet revizija uspjeha.

II.b. Zaštita finansijskih interesa EU i zaštita eura od falsifikovanja

Pravni okvir u oblasti zaštite finansijskih interesa EU predviđen je crnogorskim Krivičnim zakonikom, Zakonikom o krivičnom postupku, Zakonom o odgovornosti pravnih lica za krivična djela i Zakonom o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima. Zakonodavstvom Crne Gore propisane su kazne za krivična djela prevare, primanje mita, davanje mita i pranja novca, uključujući lišenje slobode i izručenje u ozbiljnim slučajevima. Propisana je odgovornost odgovornih lica i odgovornost pravnih lica, kao i uslovi za oduzimanje predmeta ili imovinske koristi.

Što se tiče provjera na licu mjesta, Crna Gora je navela da u potpunosti podržava saradnju s inspektorima Evropske komisije. Međutim, Crna Gora je ukazala da važeći pravni okvir još nema specifične odredbe kojima se osigurava obaveza čuvanja dokaza, kao i saradnja i učešće u inspekcijama Komisije. Crna Gora je potvrdila da su u toku izmjene i dopune Krivičnog zakonika i da će definicija mita i kažnjavanje stranih službenih lica biti usklađeno sa PFI Konvencijom i njenim protokolima.

Crna Gora je uspostavila nacionalnu koordinacionu službu za borbu protiv prevara (AFCOS) za saradnju s Kancelarijom Evropske komisije za borbu protiv prevara (OLAF) u sklopu Ministarstva finansija. To je nezavisna kancelarija koja je u direktnoj nadležnosti ministra. Za sad kancelarija ima jednog zaposlenog. Crna Gora je ukazala da Ministarstvo predviđa dalje zapošljavanje. Osim saradnje s Komisijom, AFCOS koordinira rad administrativnih, istražnih i pravosudnih institucija, koje su dio nacionalne AFCOS mreže. U kontekstu priprema za organizaciju decentralizovanog upravljanja fondovima Instrumenta za pretprijetnu pomoć Evropske unije (IPA) od strane Crne Gore koje su u toku, Uredbom o organizaciji decentralizovanog upravljanja Instrumentom pretprijetne pomoći Evropske unije od jula 2011. daje se zadatak određenim strukturama IPA da definišu postupke prijavljivanja nepravilnosti u posebnim priručnicima. Crna Gora je obavijestila da je u procesu dopunjavanja Informacije o uspostavljanju AFCOS sistema u Crnoj Gori od oktobra 2009. Crna Gora je navela da je predviđena odluka Vlade za imenovanje predstavnika institucija uključenih u AFCOS mrežu do kraja 2013. Takođe, planirano je da se tokom 2014. razradi i usvoji nacionalna strategija za zaštitu finansijskih interesa EU.

Što se tiče zaštite eura od falsifikovanja, Crna Gora nije ratifikovala Ženevsku konvenciju za suzbijanje falsifikovanja novca. Crna Gora je navela da je njeno zakonodavstvo već u velikoj mjeri usklađeno s relevantnim zakonodavstvom EU koje se odnosi na zaštitu eura.

Crnogorsko zakonodavstvo definiše falsifikovanje, nadležne državne organe, procedure za skupljanje, čuvanje i razmjenu informacija o falsifikatima kao i obavezu finansijskih institucija i rukovalaca gotovinom da kontrolišu autentičnost euro novčanica i kovanog novca, te povlače i otpremaju one za koje se sumnja da su falsifikovane na analizu. Prijavljivanje falsifikata je obavezno za sve koji dođu u kontakt s falsifikatima. Neprijavljivanje se tretira kao krivično djelo.

Još uvijek ne postoje posebni zakonski propisi kojima bi se zabranile medalje i žetoni koji su slični euro kovanom novcu po osnovu dizajna, veličine i oblika. Nadležni organi Crne Gore potvrdili su da će relevantni podzakonski akti o medaljama i žetonima na osnovu Zakona o Centralnoj banci Crne Gore biti pripremljeni tokom 2013. Oni su takođe naveli da će dalje usaglašavanje u ovoj oblasti biti postignuto sa budućim novim Zakonom o platnom prometu i novim Zakonom o kreditnim institucijama.

Što se tiče nacionalnih struktura za zaštitu eura, Centralna banka Crne Gore je odgovorna za tehničku analizu i prikupljanje i obradu informacija na centralnom nivou o falsifikovanim euro novčanicama i kovanom novcu. Centralna banka ima uspostavljene sporazume o saradnji sa Evropskim tehničkim i naučnim centrom (ETSC), Evropskom komisijom (za euro kovani novac) od 2008. i Evropskom centralnom bankom (za euro novčanice) od 2009. Uprava policije ima ulogu nacionalne centralne kancelarije i koordinira državnim organima za sprovođenje zakona, te obavještava i saraduje sa Europolom i Interpolom. Crna Gora takođe učestvuje u programu Perikle.

III. PROCJENA STEPENA USKLAĐENOSTI I KAPACITETA ZA SPROVOĐENJE

Što se tiče relevantnih međunarodnih standarda i pravne tekovine u okviru ovog poglavlja, nivo usklađenosti Crne Gore je zadovoljavajući. Crna Gora i dalje mora da preduzme korake kako bi zaokružila zakonodavnu usklađenost u oblasti zaštite eura od falsifikovanja, kao i da garantuje dovoljne kapacitete za sprovođenje u oblasti sistema unutrašnjih finansijskih kontrola javnog sektora (PIFC) i eksterne revizije.

III.a. Sistem unutrašnjih finansijskih kontrola javnog sektora (PIFC) i eksterna revizija

Crna Gora je uspostavila strateški okvir sistema unutrašnjih finansijskih kontrola javnog sektora (PIFC), odnosno novu strategiju sistema unutrašnjih finansijskih kontrola javnog sektora i njen akcioni plan za period 2013-2017, kao i zakonski okvir. Međutim, strategija sistema unutrašnjih finansijskih kontrola javnog sektora (PIFC) je slaba kada je u pitanju sprovođenje upravljačke odgovornosti. U strategiji se ne govori o tome na koji način bi se mogle prevazići smetnje u javnoj upravi, kao što su nedostatak odgovarajućeg delegiranja od

vrhovnog do srednjeg rukovodstva. Stoga postoji potreba za sveobuhvatnim bavljenjem pitanjem sistema unutrašnjih finansijskih kontrola javnog sektora kao dijela procesa reforme javne uprave u Crnoj Gori. Od Crne Gore se traži da redovno obavještava Evropsku komisiju o ažuriranim verzijama akcionih planova po ovom pitanju.

Sprovođenje finansijskog upravljanja i kontrole i dalje je prvenstveno usredsrijeđeno na zakonitost i ispravnost finansijskih transakcija, sa manje izraženim akcentom na ekonomiju, efikasnost i djelotvornost. Upravljanje rizikom se u praksi i dalje ne primjenjuje na sistematičan način i biće neophodno njegovo dalje razvijanje. Kada je u pitanju planirana nova centralizovana funkcija finansijske inspekcije, ona će morati biti usklađena sa zahtjevima sistema unutrašnjih finansijskih kontrola javnog sektora, uključujući potpunu odvojenost od unutrašnje revizije.

Funkcija unutrašnje revizije uspostavljena je prvenstveno na decentralizovanoj osnovi. Međutim, kadrovska popunjenost je i dalje na niskom nivou, a velika većina jedinica ima samo jednog revizora. Ovo bi potencijalno moglo ugroziti kako kvalitet, tako i nezavisnost unutrašnje revizije.

Centralna jedinica za harmonizaciju funkcionise niz godina i obavlja svoje zadatke na zadovoljavajućem način. Neophodno je održavati dovoljne administrativne kapacitete, naročito jer se značajna količina sredstava Centralne jedinice za harmonizaciju i dalje koristi za djelatnosti obuke.

U pogledu eksterne revizije, nezavisnost Državne revizorske institucije utemeljena je u Ustavu. I dok se Zakonom o državnoj revizorskoj instituciji garantuje operativna i funkcionalna nezavisnost Državne revizorske institucije, njena finansijska nezavisnost u praksi još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou. Predviđene izmjene u zakonu o Državnoj revizorskoj instituciji bi trebalo da doprinesu jačanju finansijske nezavisnosti Državne revizorske institucije na način što će dozvoliti Skupštini da neposredno pregovara i odobrava usaglašavanje budžeta Državne revizorske institucije. Mjesto jednog člana Senata je upražnjeno nekoliko godina. To je usporilo institucionalni razvoj Državne revizorske institucije.

Ključna pažnja strateškog plana razvoja Državne revizorske institucije za period 2012-2017. usredsrijeđena je na poboljšanju unutrašnje organizacije, kvaliteta revizije i institucionalnog kapaciteta. Državna revizorska institucija mora postepeno povećavati broj revizorskog kadra i jačati svoje profesionalne kapacitete. Trenutni revizorski kapaciteti Državne revizorske institucije su i dalje veoma ograničeni, a činjenica da je od 2012. Državna revizorska institucija dobila zadatak da vrši reviziju finansiranja političkih partija može imati negativni uticaj na operativnu nezavisnost. Državna revizorska institucija je izradila neophodne priručnike za finansijsku reviziju i reviziju uspjeha. Neophodno je dalje razvijati rad na reviziji uspjeha, jer je do sada sprovedeno svega nekoliko revizija uspjeha. Crna Gora se ohrabruje da osigura formalni mehanizam putem kojeg će Skupština moći da pregleda i reaguje na revizorske izvještaje Državne revizorske institucije.

III.b. Zaštita finansijskih interesa EU i zaštita eura od falsifikovanja

Zakonski okvir Crne Gore je već usklađen s relevantnim djelovima Konvencije o zaštiti finansijskih interesa Evropske zajednice i njena tri protokola. Crna Gora mora da obezbijedi dovoljan operativni kapacitet Službe za borbu protiv prevara (AFCOS) kako bi efikasno koordinirala svim relevantnim akterima u mreži Službe za borbu protiv prevara. Crna Gora će morati da garantuje efikasnu saradnju sa Evropskom komisijom kada je u pitanju provjera na licu mjesta od strane inspektora Komisije, kao i čuvanje dokaza.

U pogledu zaštite eura od falsifikovanja, zakonski okvir Crne Gore je već usklađen sa pravnom tekovinom, osim u dijelu zabrane medalja i žetona koji su slični euro kovanom novcu po osnovu dizajna, veličine i oblika. Crna Gora takođe mora da sprovede relevantne djelove Ženevske konvencije za suzbijanje falsifikovanja novca. Crna Gora je uspostavila neophodne administrativne strukture i posjeduje dovoljne kapacitete za sprovođenje tehničke analize i klasifikacije falsifikovanih euro novčanica i kovanog novca.