



Zajednica opština Crne Gore

Broj: 03-526/25

Podgorica, 09.04.2025. godine

MINISTARSTVO FINANSIJA

DIREKTORAT ZA CENTRALNU HARMONIZACIJU I RAZVOJ UNUTRAŠNJIH KONTROLA

Predmet: Izjašnjenje na Nacrt zakona o upravljanju, unutrašnjoj kontroli i unutrašnjoj reviziji u javnom sektoru

Ministarstvo finansija je pokrenulo javnu raspravu povodom *Nacrta zakona o upravljanju, unutrašnjoj kontroli i unutrašnjoj reviziji u javnom sektoru*. Zajednica opština Crne Gore, na osnovu pristiglih sugestija iz jedinica lokalne samouprave, dostavlja sljedeće

IZJAŠNENJE

- U članu 4 u tački 17 poslije riječi „imovinske“ dodati riječi „ili druge“.

Obrazloženje: Članom 4 tačka 17 Nacrta zakona propisano je da je prevara namjerna radnja koju je izvršilo lice u okviru ili van subjekta radi sticanja protivpravne imovinske koristi. Prevara u praksi nije vezana samo za imovinske koristi, već i za neimovinske privilegije.

- U članu 4 u tački 20 poslije riječi „koji može“ dodati riječ „negativno“.

Obrazloženje: Članom 4 tačka 20 Nacrta zakona utvrđeno je da rizik predstavlja mogućnost nastanka događaja koji može uticati na ostvarivanje ciljeva subjekta. Rizik je, po svojoj prirodi, prognoza moguće štete, odnosno negativnog uticaja, pa se sa navedenih razloga predlaže izmjena u definiciji pojma rizika na način kojim se rizik utvrđuje kao mogućnost nastanka događaja koji može negativno uticati na ostvarivanje ciljeva subjekta.

- Član 4 tačku 23 izmijeniti tako da glasi:

„Predmet revizije je program, proces, aktivnost ili funkcija subjekta revizije iz člana 2 ovog zakona“.

Obrazloženje: Članom 4 tačka 23 Nacrta zakona propisano je da subjekt revizije je korisnik javnih sredstava, unutrašnja organizaciona jedinica, program, proces, aktivnost ili funkcija koja je predmet unutrašnje revizije. Ovako definisana norma u sebi sadrži i pojam subjekta i predmeta revizije, iako je pojam subjekat revizije već definisan članom 2 Nacrta Zakona, pa se predlaže da se u navedenoj tački definiše predmet revizije na način da isti predstavlja program, proces, aktivnost ili funkcija subjekta revizije. Ukoliko predlagač zakona cijeni potrebnim preciznije/detaljnije razrađivanje pojma „subjekat revizije“, predlažemo da to učini u posebnoj tački ovog člana.

- U članu 7 u stavu 2 nakon riječi „od značaja za unutrašnju reviziju“ dodati riječi „kao i obaveze i odgovornosti organa upravljanja“.
Obrazloženje: Članom 7 stav 2 Nacrta zakona utvrđuje se da je Povelja unutrašnje revizije interni akt koji potpisuju rukovodilac jedinice za unutrašnju reviziju i organ upravljanja, u kojem su utvrđeni svrha, ovlašćenja i dužnosti unutrašnje revizije, pozicija unutrašnje revizije, izvještavanje, obuhvat rada, vrste usluga i druga pitanja od značaja za unutrašnju reviziju. Termin „Povelja“ nije u skladu sa opštim pravnim principima na kojima počiva podjela unutrašnjih akata u unutrašnjem pravnom prometu, pa zato sugerišemo na potrebu preispitivanja upotrebe ovog termina u Zakonu.
Pored toga, ukazujemo da ovako definisanom normom nijesu navedene obaveze i odgovornosti organa upravljanja, a što svakako mora biti predmet akta koji potpisuju dvije strane.
- U članu 20 u stavu 1 tačka 1 poslije riječi „jedinice“ dodati riječi „odnosno posebne službe“.
U stavu 4 riječi „10.000 stanovnika“ zamijeniti sa riječima „30.000 stanovnika“.
Obrazloženje: Članom 20 stav 1 tačka 1 Nacrta zakona utvrđeno je da je organ upravljanja dužan da uspostavi unutrašnju reviziju organizovanjem organizacione jedinice za unutrašnju reviziju u okviru subjekta javnog sektora, koja je neposredno odgovorna organu upravljanja. Radi usaglašavanja norme sa organizacijom i načinom rada jedinica lokalne samouprave, shodno Zakonu o lokalnoj samoupravi, predlaže se da unutrašnja revizija organizuje i kao posebna služba u okviru opštine.
Stavom 4 istog člana utvrđeno je da izuzetno od stava 3 ovog člana, jedinica za unutrašnju reviziju može da ima najmanje dva unutrašnja revizora uključujući rukovodioca jedinice za unutrašnju reviziju, u jedinicama lokalne samouprave koje imaju ispod 10.000 stanovnika prema rezultatima posljednjeg popisa stanovništva u Crnoj Gori. Imajući u vidu kadrovske i materijalne kapacitete opština sa manjim brojem stanovnika, naročito na sjeveru države, cijenimo potrebnim da ova granica bude do 30.000 stanovnika.
- U članu 21 u stavu 2 riječ „tri“ zamijeniti sa riječju „dva“, a riječ „dva“ zamijeniti sa riječju „jednog“.
Obrazloženje: Članom 21 Nacrta zakona propisuje se način uspostavljanja unutrašnje revizije u privrednim društvima u kojima država ili jedinica lokalne samouprave, direktno ili indirektno, ima većinski vlasnički udio. Uspostavljanje unutrašnje revizije u privrednim društvima u kojima jedinice lokalne samouprave imaju većinski udio na predloženi način može imati negativan uticaj na finansijsko poslovanje navedenih društava, posebno mikro i malih pravnih lica, u smislu angažovanja odgovarajućeg kadra za što su neophodna dodatna finansijska sredstva. Sa navedenih razloga predlažemo izmjenu u članu 21 stav 2 Nacrta zakona na način kojim se predlaže da jedinica za unutrašnju reviziju u velikom pravnom licu ne može imati manje od dva unutrašnja revizora, dok jedinica za unutrašnju reviziju u srednjim pravnim licima ne može imati manje od jednog unutrašnjeg revizora.
- Član 22 stav 1 postaje član 7 stav 3 Nacrta zakona.
Obrazloženje: Članom 22 stav 1 Nacrta zakona propisano je da je organ upravljanja odgovoran za uspostavljanje jedinice za unutrašnju reviziju koja je funkcionalno nezavisna i organizaciono odvojena od drugih organizacionih jedinica subjekta. Kako se članom 7 Nacrta zakona propisuju obaveze i odgovornosti organa upravljanja u vezi sa funkcijom unutrašnje revizije, onda funkcionalno stav 1 člana 22 pripada članu 7 Nacrta zakona.
- U članu 31 poslije tačke 7 dodati nove tačke 8 i 9 koje glase:
 - „8) donosi Godišnji program rada
 - 9) podnosi Godišnji izvještaj o radu ministru finansija.“

Obrazloženje: Članom 31 Nacrta zakona formira se Programski savjet koga čine predsjednik i četiri člana koje imenuje ministar finansija. Stavom 7 ovog člana navedene su obaveze Programskog savjeta. Imajući u vidu sadržaj poslova ovog tijela, cijenimo potrebnim da Programski savjet donosi Godišnji program rada, te da podnosi Godišnji izvještaj o radu ministru finansija.

➤ U članu 35 usaglasiti stav 4 i 5.

Obrazloženje: Članom 35 stav 4 propisano je da organ upravljanja odnosno odgovorno lice subjekta revizije utvrđuje akcioni plan za sprovođenje preporuka i dostavlja ga rukovodiocu jedinice za unutrašnju reviziju u roku od osam dana od dana prijema konačnog revizorskog izvještaja i predloga akcionog plana, dok je stavom 5 ovog člana utvrđeno da konačan revizorski izvještaj naročito sadrži cilj, obuhvat, rezultate revizije i akcioni plan za sprovođenje prihvaćenih preporuka. Ovako definisane norme su kontradiktorne, pa je potrebne precizno utvrditi da je akcioni plan sastavni dio konačnog revizorskog izvještaja (kako je inače i u praksi i kako je definisano stavom 5 navedenog člana Nacrta Zakona), a ne nikako na način kako je to predloženo stavom 4.

➤ Podnaslov ispred člana 37 „Izveštavanje o radu jedinica za unutrašnju reviziju“ izmijeniti tako da glasi: „Izveštavanje o radu unutrašnje revizije“, budući da unutrašnju reviziju ne obavljaju isključivo jedinice za unutrašnju reviziju.

➤ U prelaznim i završnim odredbama definisati koji se zakon (novi ili važeći) primjenjuje na započete revizije po osnovu sporazuma o povjeravanju poslova unutrašnje revizije.

➤ Ukoliko se obrađivač propisa opredijeli da danom stupanja na snagu ovog zakona prestaje da važi Zakon o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru ("Službeni list CG", broj 75/18), samim tim i svaki drugi podzakonski akt donijet na osnovu ovog zakona prestaje da važi, a što nije definisano u prelaznim i završnim odredbama Nacrta zakona. O ovome se mora posebno voditi računa, imajući u vidu stavove sudske prakse shodno kojem se podzakonski akt donijet na osnovu zakona koji prestaje da važi smatra neustavnim. Potrebno je precizirati podzakonske akte koji će se primjenjivati do donošenja novih podzakonskih akata u skladu sa ovim zakonom.

Srdačan pozdrav,

GENERALNA SEKRETARKA
Mišela Manojlović

