

INFORMATIVNI DOKUMENT

Svrha ove studijske posete je da se učesnici događaja upoznaju sa iskustvima Poljske u oblasti interne revizije, posebno u vezi procene kvaliteta interne revizije i kako primeniti stečeno znanje u svojim zemljama.

Ciljevi ove studijske posete su:

1. da se nauči o iskustvima Poljske u vezi sa razvojem sistema javne interne finansijske kontrole;
2. da se utvrdi pravac razvoja metodologije interne revizije u Poljskoj;
3. da se sazna više o iskustvima Poljske u vezi sa internom i eksternom procenom kvaliteta za rad jedinica interne revizije.

Kratki istorijat razvoja PIFC i IR u Moldaviji i napretka kod primene PIFC

• Januara 2008. godine, Vlada Moldavije je odobrila strategiju razvoja PIFC, koja je nakon toga bila zamenjena novom Strategijom, a po odobrenju Vlade od 2. jula 2010. godine. PIFC strategija je postepeno implementirana na sledeći način:

- Pravna osnova za implementaciju PIFC je uspostavljena preko izmena i dopuna Zakona o budžetskom sistemu i Zakona o budžetskom procesu;
- Osnovana je Centralna jedinica za harmonizaciju (CJH). CJH je odgovorna za sistem finansijskog upravljanja i kontrole (FMC), kao i za poslove interne revizije i ima 5 zaposlenih lica, uz 7 sistematizovanih radnih pozicija.
- Stvoren je regulativni i normativni okvir za poslove interne revizije;
- Tokom juna 2009. godine, razvijen je regulatorni i normativni okvir za FMC usvajanjem celokupne grupe standarda za poslove interne revizije;
- Tokom septembra 2010. godine usvojen je Zakon o PIFC.

• Od 2012. godine, formirano je 58 jedinica interne revizije, koja su zapošljavala približno 105 lica. Međutim, neke od tih jedinica su formirane samo na papiru i nisu imale ni jednog dodeljenog zaposlenog na poslovima interne revizije; druge jedinice su imale zaposlena lica, ali su i dalje bila u procesu uspostavljanja funkcije IR; a dok su neke od jedinica interne revizije koja su imale zaposlena lica bile procenjene od strane CJH da vrše poslove finansijske revizije. Stoga je i dalje postojala potreba za značajnim naporima koji su trebali biti uloženi radi uspostavljanja pune efektivnosti jedinica interne revizije;

- Tokom perioda od 2008-2012. godine sprovedeni su različiti treninzi na teme IR i FMC;

Vrlo važan element koji treba biti naglašen je da je CJH razvila smernice u vezi procene kvaliteta za interne revizore, ali se ono više odnosi na procenu usaglašenosti nego na procenu performansi internih revozora. Takođe, u vezi sa internom procenom kvaliteta, jedinice interne revizije nemaju programe kvaliteta. To je razlog zašto će studijska poseta Poljskoj doprineti ažuriranju postojeće metodologije u vezi procene kvaliteta, a koja će više biti povezana sa performansama nego sa pitanjem usaglašenosti.

Moldavija treba da nauči sledeće iz iskustva Poljske:

1. Kako CJH mogu da procene kvalitet rada interne revizije, uzimajući u obzir karakter poverljivosti kod rada interne revizije?
2. Kako izvršiti procenu kvaliteta rada interne revizije na višem nivou od prostog ispunjavanja upitnika?

PIFC sistem u Hrvatskoj – Trenutno stanje stvari i budući razvoj

Nakon sticanja statusa zemlje kandidata za pridruživanje EU u 2004. godini, Republika Hrvatska je u prethodnih par godina implementirala sveobuhvatne reforme usmerene ka razvijanju upravljanja javnim finansijama. Jedna od tih reformi je bila uspostavljanje i razvijanje javne interne finansijske kontrole (PIFC) u Republici Hrvatskoj. Sektor za harmonizaciju interne revizije i finansijske kontrole u okviru Ministarstva finansija (Centralna jedinica za harmonizaciju) je nadležna za implementaciju ovog sistema pod okriljem Člana 32 “Finansijska kontrola”.

Centralna jedinica za harmonizaciju je sprovela veliki broj aktivnosti radi kreiranja svih neophodnih pretpostavki za uspostavljanje i razvoj sistema, uključujući:

- usvajanje inicijalnih strategijskih dokumenata;
- pravljenje nacрта i pružanje podrške zakonima i uredbama;
- uspostavljanje organizacionih kapaciteta, uključujući stvaranje ljudskih resursa; i
- implementaciju sistema kod budžetskih korisnika na centralnom, kao i na lokalnom nivou.

Aktivnosti koje su sprovedene su rezultirale značajnim napretkom, sistem javne interne finansijske kontrole (PIFC) je uspešno bio razvijan, a 27. jula 2010. godine Poglavlje 32 je bilo privremeno zatvoreno.

Međutim, sistem javne interne finansijske kontrole treba da u potpunosti bude integrisan u upravljačke procese, a važnost PIFC sistema treba dalje biti proširena preko celokupnog javnog sektora u Republici Hrvatskoj. Važno je naglasiti da je PIFC integralni deo ostalih reformi koje se

trenutno sprovode, kao što su budžetske reforme (započete Strategijom unapređenja i modernizacije procesa u sastavu državnog trezora za period 2007-2011. godine i novim Zakonom o budžetu (OG 87/08)), reforme u oblasti javne administracije (započete od strane Ministarstva za javnu administraciju) i antikoruptione reforme.

U periodu od 2004 – 2012. godine, Jedinica za centralnu harmonizaciju je sprovela nekoliko projekata finansiranih od strane EU, kao i projekata koje su finansirali ostali donatori, a koji su postigli očekivane rezultate, ali koji su takođe pomogli Jedinici za centralnu harmonizaciju da identifikuje ključne oblasti kod funkcionisanja sistema javne interne finansijske kontrole (PIFC) i načina kako one trebaju biti usaglašene sa najboljim praksama EU.

Jedinica za centralnu harmonizaciju zapošljava ukupno 18 lica. Njena organizaciona struktura je sledeća:

- Služba za metodologiju i standarde (5 zaposlenih lica),
- Služba za koordinaciju treninga i osiguranje kvaliteta (6 zaposlenih lica), i
- Služba za međunarodne aktivnosti (5 zaposlenih lica),

uključujući direktora JCH i njenog zamenika.

Vlada Republike Hrvatske je za potrebe razvoja sistema javne interne finansijske kontrole (PIFC) u javnom sektoru tokom avgusta 2012. godine usvojila Plan aktivnosti za razvoj sistema javne interne finansijske kontrole u Republici Hrvatskoj za period od 2012-2013 godine.

Aktivnosti koje se sadrže u ovom Planu aktivnosti predstavljaju nastavak aktivnosti koje su do tada izvršene i koje su usmerene prema daljoj implementaciji dugoročnih razvojnih ciljeva postavljenim u okviru Strategije razvoja javne interne finansijske kontrole u Republici Hrvatskoj za period od 2009-2011. godine.

Što se tiče interne revizije, u predstojećem periodu će posebna pažnja biti stavljena na procenu kvaliteta rada interne revizije i načina na koji je interna revizija korišćena od strane upravljačke strukture.

Kao što je gore navedeno, jedna od planiranih oblasti razvoja interne revizije u hrvatskom Planu aktivnosti za razvoj sistema javne interne finansijske kontrole (PIFC) za period od 2012-2013. godine, je da se unapredi kvalitet rada interne revizije sa ciljem da se interne revizije sprovode u skladu sa preporučenom metodologijom i Okvirom međunarodnih profesionalnih praksi (IPPF). Jedinica za centralnu harmonizaciju će sprovesti eksternu procenu kvaliteta rada interne revizije u jedinicama interne revizije koje su formirane pre više od pet godina. JCH upravo razvija metodološki okvir za eksternu procenu kvaliteta.

Zašto je Hrvatskoj potrebno ovo studijsko putovanje?

Ovo studijsko putovanje će pomoći Hrvatskoj da razvije metodološki okvir za eksternu procenu kvaliteta rada interne revizije zasnovane na stečenim iskustvima kolega iz Poljske (preko primera sprovedenih eksternih procena kvaliteta rada interne revizije, upitnika, izveštaja, sprovedenih mera u slučajevima gde je rad interne revizije izvršen na nezadovoljavajući način).

Razvoj PIFC u Albaniji

Javna interna finansijska kontrola (PIFC) je u Albaniji uvedena nakon 2000. godine, a svoje najranije početke je imala od februara 2003. godine kada je Parlament Albanije usvojio Zakon o internoj reviziji u javnom sektoru. Nakon ovog Zakona usvojeno je prateće zakonodavstvo kao što je Priručnik interne revizije, Etički kodeks za interne revizore i Povelja interne revizije, juna 2004. godine. Kao aspekt reformi javnih finansija u Albaniji, Savet ministara Albanije je juna 2005. godine odobrilo dokument "Predlozi praktične politike za sistem PIFC", koji je predstavljao osnovu za uvođenje EU PIFC sistema u albansku javnu administraciju. Cilj PIFC je da se stvori okruženje koje pruža razumena uveravanja da se javna sredstva koriste radi postizanja grupe ciljeva na što je moguće efikasniji i efektiniji način. Ovo okruženje takođe treba biti efektna alatka za sprečavanje korupcije i pronevere.

Novi organski Zakon o budžetu iz 2008. godine naglašava ulogu i važnost sistema PIFC, kao i razvoja i jačanja njegovih elemenata upravljačke odgovornosti, interne revizije, ali takođe i finansijske inspekcije. Očekuje se da će postojeći pravni okvir biti upotpunjen ostalim sekundarnim zakonodavstvom i regulativom neophodnim za implemetaciju PIFC u potpunoj usaglašenosti sa opšte prihvaćenim standardima.

Na putu ka pristupanju Evropskoj uniji, Albanija je u procesu važne konceptualne, zakonodavne i strukturalne reforme okvira javne interne finansijske kontrole (PIFC) sa ciljem jačanja upravljačke odgovornosti rukovodioca organizacija javnog sektora i daljeg razvijanja nezavisne interne revizije. U ovom kontekstu, PIFC je pristupljeno u okviru principa opšte dobre prakse koji čine sastavni deo EU acquits.

Ključna uloga i odgovornost za razvoj, implementaciju i koordinaciju PIFC je data Ministarstvu finansija, koje ispunjava ovu ulogu uz podršku jedinica za centralnu harmonizaciju (JCH), jedinica za internu reviziju (IR) i jedinica za finansijsko upravljanje i kontrolu (FMC), kao i uz podrške službe finansijske inspekcije, svih jedinica koje se nalaze pod nadzorom Ministarstva finansija, kao i jedinica interne revizije koja se nalaze u resornim ministarstvima i ostalim javnim organima.

Kako bi se osigurala transparentnost nad upravljanjem i potrošnjom javnih sredstava, zakonodavac je uveo zahtev da Savet ministara Albanije (preko Ministarstva finansija) na godišnjem nivou izveštava Narodnu Skupštinu o stanju FMC i IR u Republici Albaniji.

Tokom 2010. godine, Savet ministara Albanije je usvojio novi strateški dokument razvoja PIFC, a koji je uspostavio prioritete oblasti i specifične implementacione mere. Takvi prioriteti su uključivali: detaljniju zakonodavnu regulativu u vezi upravljačke odgovornosti u javnom sektoru, dalji razvoj nezavisnosti jedinica interne revizije, uspostavljanje JCH za FMC i jačanje JCH za IR, kao i odvajanje interne revizije od finansijske inspekcije.

Kako bi se primenile ove prioritete mere, doneti su novi zakonodavni akti i izvršene su izmene koje su se odnosile na postojeće administrativne strukture, a kako bi se ojačala uloga interne revizije u javnom sektoru (tokom oktobra 2010. godine usvojene su izmene i dopune Zakona o internoj reviziji), ojačala upravljačka odgovornost (tokom jula 2010. godine usvojen je novi Zakon o FMC) i odvojila interna revizija od finansijske inspekcije (tokom oktobra 2010. godine usvojen je, i stupio je na snagu novi Zakon o finansijskoj inspekciji). Paralelno sa uspostavljenjem ovih reformi, uspostavljene su odgovarajuće administrativne strukture odgovorne za implementaciju ovih pravnih okvira.

Zakon o internoj reviziji u javnom sektoru koji je usvojen tokom 2007. i izmenjen tokom 2010. godine, uređuje aktivnost interne revizije u javnom sektoru. On je usaglašen sa Međunarodnim standardima profesionalnih praksi interne revizije izdatih od strane Instituta internih revizora (IIA). Albanska IR je usvojila definiciju IIR koja se odnosi na internu reviziju. Funkcija interne revizije je decantralizovana i nju vrše jedinice interne revizije. Svaka jedinica IR se sastoji od najmanje jednog rukovodioca i dva interna revizora. Zakon o IR previđa i dva druga načina na koji se može organizovati funkcija IR: preko jedinice interne revizije na najvišem hijerarhijskom nivou javne institucije, ili preko spoljnog angažovanja (*outsourcinga*) nezavisnih privatnih internih revizora. Naglašeno je da se poslednja mogućnost može koristiti samo nakon što su ostale dve uzete u razmatranje i ukoliko se donese mišljenje da iste ne bi bile korisne. Rukovodilac organa javne uprave snosi odgovornost za osiguravanje nezavisnosti internih revizora kod poslova njihovog planiranja, sprovođenja i izveštavanja o rezultatima interne revizije. Jedinica IR direktno izveštava najviše rukovodilačke nivoe organizacije, a koji osiguravaju organizacionu i funkcionalnu nezavisnost aktivnosti interne revizije. Formiran je Revizorski odbor, kao savetodavno telo ministra finansija, i on se sastoji od devet članova.

Postoje 124 jedinice IR u celokupnom javnom sektoru u Albaniji, a u kojim 406 internih revizora ispunjava svoju ulogu. JCH/IR u MF vrši harmonizaciju i koordinaciju aktivnosti svih jedinica interne revizije. Specijalni sektor u okviru JCH vrši procene aktivnosti interne revizije koje vrše jedinice interne revizije u organima javne uprave. Takve procene uključuju procene eksternog kvaliteta kako bi se utvrdili pravci razvoja i slabe tačke aktivnosti interne revizije, uzimajući u obzir preporuke i savete, a radi unapređenja kvaliteta rada interne revizije, kao i osiguranja usaglašenosti sa prihvaćenim standardima.

Od 2003. godine, uspostavljena je Jedinica za centralnu harmonizaciju za internu reviziju u okviru Ministarstva finansija i ona je odgovorna za razvijanje i promovisanje revizorskih metodologija na osnovu međunarodno prihvaćenih standarda i primera dobrih praksi, kao i za koordinaciju implementacije novog zakonodavstva koje se odnosi na oblast interne revizije. Njen je zadatak harmonizacija aktivnosti interne revizije na svim nivoima vlasti. Organizacionu strukturu JCH/IR je definisao premijer na predlog ministra finansija. Propisano je kao obaveza da JCH/IR u svojoj strukturi imaju odgovarajuće strukture koje se bave pitanjem metodologije, kao i strukture koje se bave eksternom procenom kvaliteta, statistikom i izveštavanjem, a koje su izdvojene od ostalih revizorskih struktura i programa profesionalnog razvoja i treninga.

JCH/IR se sastoji od dva Sektora u kojima radi 15 internih revizora. U skladu sa odgovornostima i ulogom koje JCH treba da izvršava, ona je organizovana na sledeći način:

1. Sektor za metodologiju, praćenje i procenu kvaliteta, (7+1)
2. Sektor za profesionalni razvoj i izveštavanje / analize (4+1)

JCH rukovodi generalni direktor, lice koje je državni službenik i koji je odgovoran ispred najviših rukovodećih nivoa za sve aktivnosti interne revizije u javnom sektoru. Kako bi se povećao nivo efektivnosti i koordinacije aktivnosti interne revizije, tokom maja 2012. godine stupio je na snagu Sporazum o saradnji između ministra finansija i Vrhovne državne revizorske institucije (spoljna revizija). Pored toga što obe institucije nezavisno izvršavaju svoje aktivnosti, one saraduju u smislu razmene informacija za potrebe pravljenja Godišnjeg izveštaja i Planova zajedničkih treninga za interne i eksterne revizore.

Razvijanje profesionalnih veština i znanja je prema Zakonu o IR neophodno, kao i sertifikovanje internih revizora koji se aktivno bave poslovima interne revizije. JCH/IR je razvila certifikacioni sistem za interne revizore i odgovorna je za implementaciju istog. Jedino lica koja imaju sertifikat za interne revizore koji izdaje Državna komisija mogu biti zaposleni na poslovima interne revizije, a svi interni revizori koji su aktivni kao interni revizori su u obavezi da prate programe kontinuiranog treninga (ne manje od 40 sati godišnje). Do sada, 1200 lica je steklo pravo na nacionalno priznat sertifikat za poslove interne revizije, a ostalih 300 se nalaze u procesu sertifikacije.

Nova Strategija za trening i sertifikaciju internih revizora je trenutno u fazi razvoja i priprema je JCH/IR uz pomoć SIGMA. Očekuje se da će nova Strategija treninga dovesti do uvođenja kvalitetnih izmena u procesu sertifikacije, kao i nastavak samog Programa treninga. Kao fundamentalna osnova za odlučivanje o pravcima daljeg razvoja, eksterna procena kvaliteta koju je sprovedla JCH/IR u jedinicama interne revizije treba da bude revidirana, kao i da bude donešena u skladu sa profesionalnim standardima. Merenje i evaluacija performansi jedinica interne revizije trebaju biti dizajnirani kako bi unapredili kvalitet usluga koje vrše interni revizori. Pod ovim okriljem, projekat koji podržava SIGMA sadrži komponentu razvoja "Metodologije za osiguranje kvaliteta", a predviđeno je da bude završena do kraja 2012. godine.

Kao jedan od "tri stuba" sistema javne interne finansijske kontrole, interna revizija se razvija i kontinuirano unapređuje kako bi preuzela svoju modernu ulogu savetnika za procenu i za sisteme, kao i za davanje doprinosa postizanju strateških i operativnih ciljeva organizacije, uvek u skladu sa međunarodnim standardima i primerima najboljih praksi.

U ovom kontekstu, ministar finansija preko JCH/IR i JCH/FMC je odgovoran za razvijanje i implementaciju svih mera koje su neophodne za uspešnu implementaciju PIFC modela, kao i za postizanje visokih profesionalnih standarda u oblasti poslova interne revizije u javnom sektoru.

Svrha studijskog putovanja u Poljsku:

Trenutni razvoji aktivnosti interne revizije u Albaniji zahtevaju da se postepeno kreće napred od aktivnosti razvoja sistema prema aktivnostima praćenja/monitoringa IR. Zadatak je JCH da izvrši provere koje se odnose na usaglašavanje i osiguravanje kvaliteta koje se tiču toga da li su preporuke adekvatno sprovedene i kako se mogu prevazići bilo kakve poteškoće u implementaciji prihvaćenih mera politika. Da bi se postigao uspeh u ispunjavanju ovog vrlo važnog zadatka, albanski revizori trebaju da imaju dobre i ažurirane metodologije i adekvatno postavljene alatke, i koji trebaju biti korišćeni od strane iskusnog osoblja koje poseduje visoko profesionalne veštine.

Pod ovim okvirom, želeli bismo da imamo mogućnost da:

- ✚ Raspravljamo o sveukupnoj poljskoj strukturi ili okviru koji se odnosi na aktivnosti osiguranja kvaliteta (OK); saznamo o pruženim savetima koji se odnose na standardne i prakse u vezi sa osiguranjem kvaliteta i unapređenja programa koji su usvojeni, kao i načina na koji su implementirani u Poljskoj; uvidimo prednosti koji su u vezi sa osiguranjem kvaliteta, kao i da saznamo o alatkama koje su korišćene u svakoj fazi procesa osiguranja kvaliteta.
- ✚ ***Kako da planiramo, izvršavamo i prenosimo informacije o rezultatima koji se odnose na osiguranje kvaliteta:*** analiziramo informacije koje su prikupljene koristeći se alatkama osiguranja kvaliteta tokom faze planiranja procesa osiguranja kvaliteta; identifikujemo opseg i ciljeve eksternog osiguranja kvaliteta; saznamo o opisu kvalifikacija termina osiguranja

kvaliteta; naučimo o prenošenju informacija koje se odnose na rezultate osiguranja kvaliteta koristeći se formatima i alatkama izveštavanja; primenimo alatke koje se koriste u fazi evaluacije procene kvaliteta; identifikujemo tipične preporuke za pitanja zajedničke usaglašenosti ili unapređivanja mogućnosti; razvijemo mogućnost posmatranja i preporuka koje doprinose poboljšanju vrednosti izveštavanja o unapređenju kvaliteta.

- ✚ Da saznamo o određenim praktičnim primerima koji bi se odnosili na pomenute procese koji se primenjuju.