

Vlada Crne Gore

Ministarstvo finansija

Podgorica, 24.11.2009

U p i t n i k

Informacija koju od Vlade Crne Gore zahtijeva Evropska komisija u cilju pripreme Mišljenja o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji

32 Finansijska kontrola

Odgovorno lice:	Igor Luksic
Rukovodilac grupe:	Mila Barjaktarevic
Zamjenik rukovodioca grupe:	Natasa Simonovic
Sekretar grupe:	Stoja Rocenovic
Zamjenik sekretara grupe:	Valentina Perovic
Kontakt MEI:	Lidija Mrdovic
IT Podrška:	Vanja Grgurovic

Sadržaj:

POGLAVLJA ACQUIS - SPOSOBNOST PREUZIMANJA OBAVEZA KOJE PROIZILAZE IZ CLANSTVA.....	5
Poglavlje 32: Finansijska kontrola	6
I. Javna interna finansijska kontrola i eksterna revizija.....	7
II. Zaštita finansijskih interesa Evropske unije	33
A. Upravljanje i kontrola (budućih) fondova Evropske unije.....	33
B. Zaštita eura od falsifikovanja; Prvi stub; aspekti.....	42

**POGLAVLJA ACQUIS - SPOSOBNOST PREUZIMANJA
OBAVEZA KOJE PROIZILAZE IZ CLANSTVA**

Poglavlje 32: Finansijska kontrola

I. Javna interna finansijska kontrola i eksterna revizija

Javna interna finansijska kontrola

Uopšteno

1 Koje ministarstvo (i koja organizacija u okviru ministarstva) ima nadležnost da razvija, usklađuje, koordinira i provjerava sljedeće elemente javne interne finansijske kontrole u vašoj zemlji? Na osnovu kojeg zakona? Molimo da priložite prevedenu kopiju):

a) Sistemi finansijskog upravljanja i kontrole (upravnička odgovornost, računovodstvo, ex-ante finansijska kontrola, ex-post finansijska kontrola, pregled);

b) Interna revizija (koja se sastoji od finansijskih, revizija zasnovanih na sistemima, revizija uspješnosti i IT revizija).

Odgovornost za razvoj, usklađivanje, koordinaciju i provjeravanje elemenata unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru (sistema finansijskog upravljanja i kontrole i unutrašnje revizije) u Crnoj Gori u nadležnosti je Ministarstva finansija i to Sektora za centralnu harmonizaciju finansijskog upravljanja i kontrole i unutrašnje revizije u javnom sektoru. Ovu nadležnost Ministarstvo finansija ostvaruje na osnovu Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru, koji je Skupština Crne Gore donijela na sjednici održanoj 26. novembra 2008. godine, (Aneks 260).

Sektor za centralnu harmonizaciju finansijskog upravljanja i kontrole i unutrašnje revizije u javnom sektoru u svojoj organizacionoj strukturi ima dva odsjeka i to: Odsjek za harmonizaciju finansijskog upravljanja i kontrole i Odsjek za harmonizaciju unutrašnje revizije.

Odsjek za harmonizaciju finansijskog upravljanja i kontrole zadužen je za regulisanje, razvoj i harmonizaciju finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru, a Odsjek za harmonizaciju unutrašnje revizije zadužen je za regulisanje, razvoj i harmonizaciju unutrašnje revizije u javnom sektoru.

2 Da li je Ministarstvo ili organizacija sastavila Dokument o politici ili strateški dokument, koji opisuje trenutnu situaciju u PIFC- u u vašoj zemlji i analizira adekvatnost ovih sistema? Da li dokument sadrži preporuke za budući razvoj PIFC-a? Da li je taj dokument odobren od strane Ministarstva finansija i od strane Vlade? Da li je dokument postao generalna politika Vlade? Molimo da priložite kopiju toga dokumenta na jednom od zvaničnih jezika EU.

Ministarstvo finansija je u novembru 2007. godine pripremlilo strateški dokument "Strategija razvoja unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru u Crnoj Gori", koji je Vlada Crne Gore donijela u decembru 2007. godine i isti je postao generalna politika Vlade u ovoj oblasti.

Ovim dokumentom opisani su ključni elementi o trenutnom stanju i razvojnoj strategiji za uspostavljanje i razvoj sveobuhvatne i efikasne unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru Crne Gore. Strategija je sveobuhvatna i pokriva kako nacionalna sredstva tako i sredstva dobijena od EU.

U ovom strateškom dokumentu opisani su osnovni elementi koncepta unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru (PIFC koncept), data je analiza postojećeg stanja unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru Crne Gore (institucionalni i zakonodavni okvir) i budući razvoj PIFC sistema u Crnoj Gori. Sastavni dio ovog dokumenta je i Plan aktivnosti koji uključuje vremenski okvir za usklađivanje postojećeg sistema unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru sa zahtjevima iz poglavlja 32- Finansijska kontrola. (Aneks 265)

Strategija je usmjerena na osiguravanje usklađivanja sa međunarodnim standardima za unutrašnju kontrolu i unutrašnju reviziju, kao i sa najboljom praksom EU, osiguravanje ekonomičnog, efikasnog i efektivnog prikupljanja i korišćenja javnih sredstava u skladu sa politikama i ciljevima Vlade, kao i na osiguranje odgovornosti i fiskalne transparentnosti.

3 Pokriva li PIFC u vašoj zemlji kontrolu i reviziju prihoda (carinske i porezne uprave), rashoda (obveze, tenderski i postupci dodjele ugovora, isplate i povrat nepropisno plaćenih iznosa), imovine i obaveza? Pokriva li PIFC sve nivoe državnog budžeta (i budžeta nižih jedinica) i ako ne, koji su dijelovi izuzeti i koje ih institucije pokrivaju?

Zakon o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru uređuje sistem finansijskog upravljanja i kontrole i unutrašnje revizije u javnom sektoru, kojim treba da se obuhvate sva sredstva subjekta, uključujući i sredstva dobijena od Evropske unije. Odredbe ovog Zakona odnose se na korisnike sredstava budžeta Crne Gore, budžeta opština, državne fondove, nezavisna regulatorna tijela, akcionarska društva i druga pravna lica u kojima država ili opštine imaju većinski vlasnički udio.

Primjenom ovog zakona ostvariće se veća transparentnost i efektivnost u upravljanju i kontroli javnih primitaka, izdataka, imovine i obaveza.

Kontrolu i reviziju prihoda, rashoda, imovine i obaveza u Crnoj Gori vrše više institucija, svaka u okviru svojih nadležnosti i to: Poreska uprava, Uprava carina, Uprava za imovinu, Direkcija za javne nabavke, Komisija za kontrolu postupaka javnih nabavki i Državna revizorska institucija.

Poreska uprava

Zakon o poreskoj administraciji - ZOPA (Sl. list RCG, br. 65/01, 80/04, 29/05) uređuje odnos između poreskih obveznika i Poreske uprave koja primjenjuje propise o porezima i drugim javnim davanjima, ako posebnim zakonima o pojedinim vrstama poreza i drugim javnim davanjima nije uređeno drukčije i predstavlja zajedničku osnovu poreskog zakonodavstva.

Član 5 ZOPA-a određuje Poresku upravu kao organ državne uprave, u čijem su djelokrugu poslovi utvrđivanja, nadzora i naplate poreza i drugih javnih davanja.

Poslove u vezi s utvrđivanjem i naplatom poreza koji su propisani odlukama jedinica lokalne samouprave obavljaju njihovi poreski organi, što je propisano članom 5 ovog zakona. Poreska uprava obavlja i poslove evidentiranja, utvrđivanja, nadzora, naplate u cilju naplate poreza koji u cijelosti pripadaju jedinicama lokalne samouprave, drugih javnih davanja i ostalih davanja propisanih zakonom.

Obavljanje tih poslova može se povjeriti Poreskoj upravi na osnovu međusobnog ugovora, što je određeno članom 5 stav 3 zakona.

Poreska uprava obavlja i poslove koji se odnose na nadzor, obračunavanje, naplatu u svrhu naplate poreza i doprinosa, te podnošenje prekršajnih prijava i vođenje prvostepenog prekršajnog postupka zbog povrede propisa o plaćanju poreza i doprinosa.

Poreska uprava prikuplja i obrađuje podatke o utvrđenim i naplaćenim porezima i doprinosima i predlaže promjene poreske politike i poreskih propisa, te drugih propisa radi unapređenja poreskih zakona i efikasnijeg ubiranja poreza i doprinosa.

Djelokrug rada Poreske uprave bliže je određen članom 6 naprijed navedenog zakona prema kojem Poreska uprava obavlja upravne i druge stručne poslove koje se odnose i na:

- zaprimanje poreskih prijava, bilježenje poreskih obaveza u poreskom knjigovodstvu, naplatu i povrat poreza;
- utvrđivanje pravovremenosti, zakonitosti i pravilnosti podnijetih poreskih prijava; utvrđivanje poreske osnovice i poreske obaveze; sprovođenje inspekcijskog nadzora; sprovođenje postupka radi naplate poreza; podnošenje prijava za pokretanje prekršajnog postupka, privrednog prestupa i krivičnog postupka; vođenje prvostepenog prekršajnog postupka zbog povrede poreskih propisa; rješavanje o pravima poreskih obveznika; vođenje registracije poreskih obveznika i poreskog registra; izricanje kazni za prekršaje; privremeno oduzimanje dokumentacije, opreme i sredstva rada; privremenu zabranu obavljanja djelatnosti i raspolaganje sredstvima na računima; pripremu izvještaja iz oblasti poreza; davanje inicijative za donošenje ili izmjenu propisa; davanje mišljenja o primjeni propisa u pojedinačnim poreskim predmetima; međunarodnu pravnu pomoć u poreskim stvarima; proučavanje poreskih sistema i saradnju s poreskim organima drugih država, praćenje primjene međunarodnih ugovora iz poreske oblasti; izdavanje isprava o činjenicama o kojima Poreska uprava vodi službenu evidenciju; izgradnju i korištenje poreskog informacijskog sistema, davanje odobrenja, potvrda i dr.
- izdavanje odobrenja ili markica za obilježavanje, praćenje proizvodnje, prometa i upotrebe akciznih proizvoda, u skladu s posebnim zakonom što uređuje pojedinu vrstu poreza;

Pojam inspekcijskog nadzora koji sprovodi Poreska uprava u skladu sa zakonom kojim se uređuje poreski postupak određen je članom 73 Zakona o poreskoj administraciji (ZOPA). Inspekcijski nadzor u smislu ovoga Zakona je dio poresko- pravnog odnosa u kojem poreski organ sprovodi postupak radi provjere i utvrđivanja činjenica bitnih za oporezivanje kod poreskih obveznika i drugih lica.

Prema odredbama člana 78 stav 2 ZOPA, inspekcijski nadzor sprovode poreski inspektori.

Sve što je navedeno upućuje da Sektor za praćenje sprovođenja poreskih propisa, inspekcijski nadzor i upravni postupak i filijale za inspekcijski nadzor odnosno poreski inspektori sprovode terenski i kancelarijski inspekcijski nadzor kod poreskih obveznika.

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Poreske uprave, određena je organizaciona struktura, te se poslovi iz djelokruga Poreske uprave obavljaju u 8 područnih jedinica koje u svom sastavu imaju i 8 filijala za inspekcijski nadzor. U okviru Sektora za praćenje sprovođenja poreskih propisa, inspekcijski nadzor i upravni postupak je Odsjek za inspekcijski nadzor koji vrši unutrašnji nadzor i kontrolu, obavlja upravne i druge stručne poslove koji se odnose na:

- obavljanje unutrašnjeg nadzora pravilnog, pravovremenog i zakonitog rada službenika i namještenika u Filijalama za kontrolu u svim područnim jedinicama poreskog organa.

- sprovođenje inspekcijskog nadzora u pojedinim predmetima po pravu nadzora,
- preduzimanje mjera za otkrivanje, prijavljivanje i procesuiranje utvrđenih nezakonitosti.

U Odsjeku su formirane tri grupe i to: Grupa za planiranje inspekcijskih kontrola i procjenu rizika, Grupa za operativno planiranje i kontrolu i Grupa za organizaciju i tehniku inspekcijske kontrole.

Poslovi Grupe za operativno planiranje i kontrolu podrazumijevaju unutrašnji nadzor i odnose se prije svega na kontrolu rada inspektora koji vrše poslove inspekcijskog nadzora kod poreskih obveznika i preduzimanje mjera za otklanjanje i procesuiranje utvrđenih nezakonitosti u postupanju inspektora. O utvrđenim nezakonitostima donose se zapisnici i predlažu mjere za otklanjanje nepravilnosti i daju uputstva za dalja postupanja. Takođe se vrši kordinacija rada poreskih inspektora i pruža stručna pomoć u vršenju nadzora kod poreskih obveznika, kao i tumačenje svih propisa iz poreske oblasti.

Kao posebna organizaciona jedinica u Poreskoj upravi, formirano je Odjeljenje interne kontrole u kojem se obavljaju poslovi koji se odnose na kontrolu: poštovanja kodeksa ponašanja zaposlenih, sprovođenje operativnih postupaka i instrukcija, sprovođenje efektivnosti programa i procedura, izvršavanje zakona i drugih propisa i utvrđene politike, sprovođenje stavova i zaključaka nadležnih organa u oblasti poreza; uzimanja od funkcionalnog nadzornog Sektora dostavljenih uzoraka naročito u pogledu utvrđivanja i naplate poreza, utvrđenih kazni kao i kontrolu u drugim oblastima u okviru poreskog organa gdje postoji visoki rizik; kontrolu sprovođenja mjera naloženih od sudova i drugih organa; kontrolu unutrašnjeg rada i poslova koji su zajednički za sve organizacione jedinice (arhiviranje akata, blagajne i materijalno finansijskih poslova) i druge poslove.

Povraćaj pogrešno ili više naplaćenog prihoda

Nepropisno plaćen porez može biti pogrešno plaćen porez, a takva situacija jedino može nastati upisivanjem pogrešnog PIB-a (poreski identifikacioni broj pravnog ili fizičkog lica) ili pogrešnog broja uplatnog računa. U takvim slučajevima Poreska uprava pokreće postupak prenosa sredstava sa pogrešno uplaćenog računa na odgovarajući račun. U postupku se utvrđuju činjenice u smislu da poreski obveznik nije imao obavezu plaćanja poreske obaveze na pogrešno uplaćeni račun i donosi rješenje o prenosu sredstava sa računa na kojem je uplata izvršena na odgovarajući račun.

Uprava carina

Obavljanje poslova nadzora i kontrole prihoda koji se ubiraju od strane carinske službe definisani su odredbama Carinskog zakona (Sl.list RCG, br. 7/02, 38/02, 72/02, 21/03, 31/03, 29/05, 66/06, i Sl.list CG, br. 21/08), Uredbe za sprovođenje carinskog zakona (Sl.list RCG, br.15/03, 81/06 i Sl.list CG, br.38/08) i Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Uprave carina .

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji u Upravi carina ustanovljene su sledeće kontrolne organizacione jedinice:

Odsjek za carinsku reviziju prati i vrši kontrolu nad sprovođenjem materijalnih propisa o postupcima iz nadležnosti carinarnica u vezi carinskih postupaka; sprovodi redovne i periodične carinske revizije organizacionih jedinica carinarnica koje obavljaju carinske poslove; vodi evidenciju o izvršenim kontrolama; organizuje i izvodi unakrsne kontrole; formira i održava bazu podataka u sistemu carinske revizije; saraduje sa poreskim i inspekcijskim organima, organima policije, kao i drugim organima i organizacijama u svom djelokrugu rada; vrši kontrolu ažurnosti i jedinstvene primjene propisa od strane carinarnica na poslovima carinjenja robe, carinskog nadzora, privremenog uvoza, aktivnog i pasivnog oplemenjivanja, carinskog upravnog i prekršajnog postupka, postupanja sa carinskom robom i naplate carinskog duga; promovise efikasnu i isplativu upravljačku kontrolu i upravljanje rizikom u carinarnicama; ukazuje na neželjene posljedice koje proizilaze zbog nesprovođenja carinskih i drugih propisa koji su u nadležnosti carinarnica; učestvuje u pružanju savjeta u vezi sa novim sistemima i procedurama, kao i sa upravljačkom kontrolom upravljanja rizikom i načinom rukovođenja; sačinjava izvještaje o rezultatima obavljenih carinskih revizija i daje preporuke za unapređenja procedura sistema i upravljačkih procesa; prati izvršenje obaveza koje proizilaze iz obavljenih kontrola i preporuka; prati i analizira izvještaje dobijene od lokalnih carinskih revizora koji se odnose na carinarnice; pruža stručnu pomoć

carinarnicama u cilju obezbjeđenja pravilne i jednoobrazne primjene propisa; vrši dokumentarnu kontrolu u cilju sprovođenja zakonom propisanih carinskih i drugih propisa koji su u nadležnosti carinske službe; vodi evidencije i dostavlja izvještaje iz svog djelokruga rada; daje predloge za obuku zaposlenih; učestvuje u edukacijama zaposlenih.

Odsjek za naknadnu kontrolu preduzima sveobuhvatne mjere za podsticanje uvoznika odnosno izvoznika ili drugih učesnika da poštuju carinske propise; obavlja prethodnu kontrolu po zahtjevima za dobijanje odobrenja za pojednostavljene procedura; obavlja naknadnu kontrolu uvoznika, izvoznika i drugih učesnika u carinskom postupku; formuliše politiku i metode rada jedinica za naknadnu kontrolu; izrađuje godišnji plan kontrola; saraduje sa drugim jedinicama po planu kontrola; ostvaruje saradnju sa privrednicima; ostvaruje saradnju sa drugim kontrolno-inspekcijским organima; prati i analizira rad carinarnica u izvršavanju naknadnih kontrola i dr.

Odjeljenje za unutrašnju kontrolu djeluje u ime i na zahtjev direktora; vrši poslove kontrole uz puni pristup svim informacijama i dokumentacijama organizacionih jedinica; podnosi izvještaj direktoru; u vezi sa svojim radom predlaže mjere; priprema i izrađuje analize i informacije za direktora, iz djelokruga rada Odjeljenja; obavlja poslove u cilju zaštite Uprave carina od svih mogućih šteta i negativnih posledica; obezbjeđuje pravilno i efikasno korišćenje kadrovskih potencijala i materijalnih sredstava iz svih oblasti djelatnosti; osigurava da se rad službe vrši u skladu sa pozitivnim zakonskim propisima; posebno kontroliše pravilno naplaćivanje prihoda i pravilno korišćenje sredstava; kontroliše i preduzima mjere protiv nezakonitog prisvajanja sredstava; sprečava i otkriva unutrašnje prevare i korupcije; radi na jačanju integriteta službe; sačinjava godišnje planove sopstvenih aktivnosti; vrši i druge potrebne kontrole rada carinske službe.

Odjeljenje za unutrašnju reviziju vrši poslove operativnog planiranja, organizovanja i obavljanja unutrašnje revizije svih poslovnih funkcija iz nadležnosti Uprave carina u cilju poboljšanja poslovanja; procjenu sistema finansijskog upravljanja i kontrola na osnovu upravljanja rizicima; izradu izvještaja unutrašnje revizije koje dostavlja direktoru Uprave carina i odgovornom licu organizacione jedinice kod koje je obavljena revizija; obavlja poslove revizije na zahtjev direktora i revizije korišćenja sredstava Evropske unije; praćenje sprovođenja preporuka datih u izvještajima iz prethodno obavljenih revizija; izradu strateških i operativnih planova i programa rada koji su osnova za realizaciju funkcije unutrašnje revizije kao praćenje i izvršenje istih; izradu periodičnih i godišnjih izvještaja o radu unutrašnje revizije; saradnju sa Sektorom za centralnu harmonizaciju finansijskog upravljanja i kontrole i unutrašnje revizije u javnom sektoru Ministarstva finansija i Državnom revizorskom institucijom i dr.

Organizacionom strukturom Uprave carina ustanovljene su 4 carinarnice od kojih svaka ima carinsku ispostavu za reviziju. U okviru svoje nadležnosti ove organizacione jedinice vrše poslove kontrole naplate fiskalnih dažbina, kontrolu primjene propisa u carinskim postupcima, te u tom smislu i kontrolu ispravnosti carinskih postupaka u elementima koji se odnose na obračun carinskog duga.

Dalji segment kontrole u Upravi carina se vrši u okviru Odsjeka za naknadnu kontrolu putem naknadne kontrole uvoznika, pored ostalog i kroz kontrolu fiskalnih podataka, tarifne oznake, porijekla, vrijednosti, te drugih kontrola u cilju zaštite prihoda. Odjeljenje za unutrašnju kontrolu kroz kontrolu zakonitosti u postupanju carinskih službenika, vrši kontrolu zakonite i pravilne naplate prihoda.

Kontrola ispravnosti obračunatih i naplaćenih prihoda vrši se i donošenjem rješenja o naknadnoj naplati ili povraćaju carinskog duga kroz upravni postupak pokrenut na osnovu rezultata naknadne kontrole ili po zahtjevu stranke. Postupak se sprovodi shodno odredbama Carinskog zakona, Zakona o opštem upravnom postupku (Sl. list RCG, br. 60/03) i Uredbe za sprovođenje carinskog zakona (Sl. list RCG, br. 15/03, 81/06 i Sl. list CG, br. 38/08).

Carinskim zakonom (Sl. list RCG, br. 7/02, 38/02, 72/02, 21/03, 31/03, 29/05, 66/06, i Sl. list CG, br. 21/08), i Uredbom za sprovođenje carinskog zakona (Sl. list RCG, br. 15/03, 81/06 i Sl. list CG, br. 38/08) propisan je *postupak povraćaja pogrešno ili više naplaćenog prihoda*. Shodno navedenim propisima, a u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku (Sl. list RCG, br. 60/03), organ carinske službe rješenjem odlučuje o zahtjevu za povraćaj. Povraćaj se vrši na žiro račun koji je podnosilac naveo u zahtjevu na teret prihoda budžeta, a prema vrsti primitka koji je potrebno vratiti.

Uprava za imovinu

Vlada Crne Gore je na sjednici od 23. jula 2009. godine donijela Uredbu o organizaciji i načinu rada državne uprave kojom je formirana Uprava za imovinu (Sl.list CG, br.59/09).

Uprava za imovinu vrši poslove uprave koji se odnose na: vodjenje jedinstvene evidencije državne imovine u skladu sa medjunarodnim računovodstvenim standardima; vodjenje registra državne imovine; staranje o namjenskom korišćenju državne imovine; brigu o imovini koja po sili zakona postaje državna imovina; investiciono i tekuće održavanje zgrada državnih organa, reprezentativnih objekata državnih organa i diplomatsko konzularnih predstavništava Crne Gore u inostranstvu; podnošenje zahtjeva i praćenje poslova upisa u katastar koji se odnose na parcelaciju, razgraničenje, razmjenu, pripremanje nacрта ugovora i praćenje njihove realizacije; vršenje naplate zakupa; obezbjedjivanje uslova za zaštitu imovine; obavljanje i drugih poslova u vezi sa državnom imovinom po nalogu Vlade i Ministarstva finansija, usaglašavanje podataka iz svoje evidencije sa podacima iz katastra nepokretnosti; popis imovine bivših društveno političkih organizacija i obezbjedjivanje njenog upisa u katastar nepokretnosti; staranje o upisu imovine u svojini Crne Gore u katastar nepokretnosti; vodjenje evidencije zaključenih ugovora o sticanju i raspolaganju nepokretnim i pokretnim stvarima i drugim dobrima veće vrijednosti u državnoj imovini; dostavljanje izvještaja Ministarstvu finansija u rokovima predvidjenim zakonom; vršenje pomoćnih poslova neophodnih za funkcionisanje i rad državnih organa, kao i druge poslove koji su joj odredjeni u nadležnost.

Direkcija za javne nabavke

Oblast javnih nabavki u Crnoj Gori, uređena je Zakonom o javnim nabavkama (Sl.list RCG, br. 46/06) i podzakonskim aktima, obrascima i standardnim formularima. U Poglavlju 5 odgovora na Upitnik dati su cjeloviti odgovori na pitanja u oblasti javnih nabavki. Nadležnosti u oblasti javnih nabavki vrše Direkcija za javne nabavke, Ministarstvo finansija kao resorno za oblast javnih nabavki i Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki u oblasti zaštite prava. Ministarstvo finansija vrši nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada Direkcije i vodi politiku i zakonodavnu aktivnost u ovoj oblasti. Direkcija za javne nabavke je organ uprave koji preventivno instruktivno djeluje u oblasti javnih nabavki, kroz monitoring javnih nabavki, u cilju smanjenja mogućnosti koruptivnih radnji u toj oblasti i stara se o obezbjeđenju javnosti i transparentnosti svih procedura i funkcionisanja sistema javnih nabavki. Direkcija za javne nabavke je u skladu sa članom 17 Zakona o javnim nabavkama i djelokrugom utvrđenim Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave, ovlašćena da učestvuje u pripremi zakona, podzakonskih akata i drugih propisa o javnim nabavkama; utvrđuje odgovarajuće standardne formulare za primjenu Zakona; prati i analizira ostvarivanje sistema javnih nabavki, sa stanovišta usaglašenosti sa pravom Evropske Unije i predlaže mjere kojima se obezbjeđuje ta usaglašenost; daje prethodnu saglasnost naručiocima na odabir vrste postupka u slučajevima predviđenim Zakonom; pruža savjetodavne i konsultantske usluge za oblast javnih nabavki naručiocima, kada oni to zatraže; učestvuje i saraduje u organizovanju obuke kadrova za vršenje poslova javnih nabavki; objavljuje pozive za javno nadmetanje i odluke o dodijeljenim ugovorima na internet stranici u slučajevima predviđenim ovim zakonom; unaprjeđuje sistem informisanosti naručilaca i ponuđača o propisima o javnim nabavkama i objavljuje i vrši distribuciju odgovarajuće stručne literature; priprema model tenderske dokumentacije i ugovora za tipične javne nabavke; inicira i podstiče razvoj prakse elektronskih nabavki i komunikacija u oblasti javnih nabavki; ostvaruje međunarodnu saradnju sa institucijama i stručnjacima u oblasti javnih nabavki; obavještava Državnu revizorsku instituciju i podnosi prijave ostalim nadležnim organima o slučajevima kršenja postupaka javnih nabavki za koje sazna u vršenju poslova iz svoje nadležnosti; prikuplja podatke od naručilaca javnih nabavki i vodi odgovarajuću evidenciju; priprema, objavljuje i ažurira listu obveznika primjene Zakona na svojoj internet stranici; priprema jedinstvene osnove za uspostavljanje evidencije i službenih lista ponuđača, na osnovu podataka o zaključenim i izvršenim ugovorima o javnim nabavkama, prati postupke javnih nabavki i obezbjeđenje javnog interesa u tim postupcima; izdaje biltene o javnim nabavkama; dostavlja Vladi godišnji izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori i vrši druge poslove, u skladu sa zakonom.

Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki je, u skladu sa članom 93 Zakona o javnim nabavkama, ovlaštena da razmatra žalbe ponuđača na postupke javnih nabavki i donosi odluke po njima; ispituje pravilnost primjene Zakona i predlaže i preduzima mjere za ispravku utvrđenih nepravilnosti, kojima se obezbjeđuje konkurentsko ponašanje ponuđača i transparentnost postupka javnih nabavki; utvrđuje načelne stavove radi jedinstvene primjene Zakona i obavlja i druge poslove, u skladu sa Zakonom. Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki, saglasno Zakonu o javnim nabavkama je samostalna i nezavisna i ima predsjednika i dva člana. Predsjednika i članove Komisije imenuje Vlada.

Funkcije Direkcije i Komisije su potpuno odvojene, čime je obezbijedena potpuna nezavisnost institucija nadležnih za crnogorski sistem javnih nabavki. Sudska kontrola zakonitosti postupaka javnih nabavki obezbijedena je u upravnom sporu kod Upravnog suda Crne Gore.

Nabavku roba i usluga i ustupanje izvođenja radova, po Zakonu o javnim nabavkama, obavezni su da sprovede obveznici primjene Zakona (ugovorni organi – ugovorni subjekti) a to su:

- 1) državni organi, organi državne uprave, organizacije, ustanove i drugi korisnici sredstava budžeta Crne Gore i drugih javnih sredstava;
- 2) organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave i organizacije i ustanove koje su korisnici sredstava budžeta jedinice lokalne samouprave i drugih javnih sredstava;
- 3) organizacije za obavezno socijalno osiguranje, obrazovane u skladu sa zakonima koji uređuju ove vrste osiguranja;
- 4) preduzeća i druga pravna lica u kojima Crna Gora ili jedinica lokalne samouprave ili drugi obveznici ovog zakona posjeduju više od 50% akcija ili udjela u vlasništvu ili koja imaju više od polovine članova u organu upravljanja, a koja obavljaju djelatnost od javnog interesa i nemaju industrijski ili komercijalni karakter;
- 5) pravna lica koja za javnu nabavku koriste sredstva koja je, kao subvenciju ili garanciju, obezbijedila Crna Gora ili jedinica lokalne samouprave ili drugi obveznik primjene ovog zakona.

Organ uprave nadležan za poslove javnih nabavki – Direkcija za javne nabavke, priprema i objavljuje listu obveznika primjene Zakona. Lista obveznika objavljena je na internet stranici Direkcije (981 obveznik) i ažurira se najkasnije do 31. decembra svake godine. Obaveza primjene Zakona zavisi od ispunjenosti uslova za primjenu postupaka javnih nabavki saglasno određenjima Zakona a ne od toga da li se određeni obveznik nalazi na Listi, tako da i u slučaju kada obveznik nije na Listi, postoji obaveza za primjenu propisa o javnim nabavkama.

Prema Zakonu o javnim nabavkama, naručilac može, za dodjelu ugovora o javnim nabavkama roba, radova i usluga koristiti sljedeće načine – postupke javnih nabavki:

- 1) otvoreni postupak javne nabavke;
- 2) ograničeni postupak javne nabavke;
- 3) pregovarački postupak javne nabavke;
- 4) dodjela ugovora putem zaključivanja okvirnog sporazuma;
- 5) neposredno prikupljanje ponuda (šoping metoda);
- 6) neposredni sporazum.

Neposredno prikupljanje ponuda i neposredni sporazum su postupci javnih nabavki male vrijednosti.

Zakon poznaje i posebne slučajeve dodjele ugovora, a to su:

- 1) dodjela ugovora o javnoj nabavci putem konkursa i
- 2) dodjela ugovora konsultantske usluge.

Naručilac, po pravilu, za dodjelu ugovora o javnoj nabavci, bira otvoreni ili ograničeni postupak.

Misija Direkcije i Komisije, dakle, ogleda se u pravilnoj edukovanosti i usmjeravanju svih obveznika – naručilaca da primijene procedure javnih nabavki, pružanju potrebne pomoći i monitoringu procesa, ukazivanje na potrebu ispravki nedostataka, podnošenju obavještenja i prijava u slučaju nepravilnosti, kao i odlučivanje o obavezi otklanjanja nepravilnosti u postupku zaštite prava. Na taj način se kontrolišu postupci javnih nabavki i obezbjeđuje da sredstva poreskih obveznika budu, kako planirana tako i utrošena na zakonit način. Kontrola zakonitosti postupaka javnih nabavki roba radova i usluga, pored zaštite kod upravne vlasti (Komisija), obezbijedena je i u sudskom postupku (Upravni sud).

Na ugovore o dodjeli koncesija primjenjuje se Zakon o koncesijama i Zakon o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga. Postupke dodjele koncesija posebno kontroliše nadležna Vladina Komisija za koncesije, a sudska zaštite je takođe obezbijedena u upravnom sporu kod nadležnog upravnog suda. Zakonitost trošenja sredstava svih nabavki u okviru posebnih finansijskih kontrola, vrše i drugi nadležni organi u okviru propisanih procedura.

Državna revizorska institucija

Državna revizorska institucija, kao vrhovni organ revizije u Crnoj Gori, kontroliše pravilnost (zakonitost), ekonomičnost, efektivnost i efikasnost trošenja budžetskih sredstava i upravljanja imovinom države.

Državna revizorska institucija je najviši organ kontrole upravljanja budžetom i imovinom države, jedinica lokalne samouprave, fondova, Centralne banke Crne Gore i drugih pravnih lica u kojima država učestvuje u vlasništvu.

Prihodi budžeta (carine i porezi) kontrolišu se kroz reviziju Završnog računa Budžeta Crne Gore, a poslovanje Poreske uprave i Uprave Carine kroz pojedinačne revizije, kao potrošačkih jedinica budžeta.

Na osnovu člana 6 stav 1 tačka 13. Zakona o poreskoj administraciji i Pravilnika o poreskom knjigovodstvu, Poreska Uprava Crne Gore ima obavezu da uradi poreski završni račun i dostavi ga Ministarstvu finansija, a i DRI u postupku revizije ZR.

Državna revizorska institucija Crne Gore, revizijom poreskog završnog računa, upoređuje podatke o ostavarenim prihodima (porezi, carine, takse i dr.) u državnom trezoru sa podacima davaoca „izjave primaoca“ tj. Poreskom upravom, Upravom carina i Ministarstvom unutrašnjih poslova i drugih organa koji ostvaruju budžetske prihode po raznim osnovama (obavljanje sopstvene djelatnosti, naplatu taksi idr) i daje svoj nalaze o tome, kroz izvještaj.

4 Kako je PIFC (kontrola i revizija) organizovana kod nižih državnih organa i opština gdje se oni finansiraju iz državnog budžeta? I gdje se oni samostalno finansiraju?

Odredbe Zakona o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru odnose se i na opštine odnosno korisnike sredstava budžeta opština, koji su u obavezi da uspostave sistem unutrašnjih kontrola (finasijsko upravljanje i kontrolu i unutrašnju reviziju) u skladu sa odredbama ovog Zakona.

Opštine odnosno korisnici budžeta opština, koji ispunjavaju kriterijume propisane Uredbom o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru (Sl. list CG, br. 23/09) koja je donijeta na osnovu ovog Zakona, dužni su da uspostave unutrašnju reviziju u roku od 24 mjeseca od dana stupanja na snagu propisa za sprovođenje ovog zakona.

Zakonom o finansiranju lokalne samouprave (Sl. list RCG, br.42/03, 44/03, Sl.list CG, br.05/08 i 51/08) definisani su poslovi trezora lokalne samouprave i donijeta su uputstva kojima je propisan način izvršenja budžeta lokalne samouprave, upravljačka odgovornost, finansijska kontrola, kontrola izdataka, čuvanje gotovog novca, finansijska evidencija i zaštita podataka i dr.

Državna revizorska institucija, u skladu sa Zakonom, ima pravo i obavezu da vrši reviziju kod svih subjekata koji izvršavaju dio budžeta, upravljaju državnom imovinom, primaju dotacije ili od države

dobijaju bespovratna davanja ili garancije, odnosno posluju sa subjektom revizije. Shodno tome, Institucija vrši reviziju finansijskih izvještaja lokalne samouprave, javnih preduzeća i svih drugih subjekata na lokalnom nivou koji se finansiraju iz javnih prihoda.

Revizija jedinica nižih organa i opština odvija se putem revizije poslovanja i revizije finansijskih izvještaja (finansijska revizija), što je propisano odredbama Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji i u saglasnosti sa standardima Medjunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija-INTOSAI.

Finansijski izvještaji su rezultat finansijskog poslovanja nižih organa i opština koji se temelje na računovodstvenim propisima i u njima su obuhvaćeni svi aspekti u izvršavanju budžeta.

Svi elementi iz obavljenih revizija sublimiraju se i prezentiraju na tačan, objektivan, kratak i jasan način kao vjerodostojno mišljenje Državne revizorske institucije.

5 Da li biste mogli dati pregled eventualnih slabosti u područjima navedenim u pitanju broj 3, kako ih vide Ministarstvo ili druge strane (kao što su Vrhovna revizorska institucija, Trezor ili Skupština), koje se trebaju uzeti u razmatranje radi poboljšanja u budućnosti?

U narednom periodu potrebno je razviti sveobuhvatan sistem unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru Crne Gore, koji će omogućiti razvijanje čvrstog sistema finansijskog upravljanja i kontrole i unutrašnje revizije saglasno Zakonu o sistemu unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru.

Potrebno je ojačati ex-ante finansijske i druge kontrole na svim nivoima uključujući i kontrolu koju vrši menadžment i službenici za finansije, kao i jasno razdvajanje njihovih odgovornosti i zadataka.

U cilju razvoja što efektivnijeg sistema unutrašnjih kontrola, subjekti javnog sektora treba da izrade pisane procedure u formi internih akata kojima će biti definisani osnovni poslovni procesi i prikazani dijagrami tokova poslovnih procesa u subjektu od faze planiranja do faze izvršavanja sa posebnim naglaskom na kontrolne funkcije.

Imajući u vidu da unutrašnju finansijsku kontrolu u javnom sektoru Crne Gore vrši više institucija, svaka u okviru svoje nadležnosti, potrebna je bolja koordinacija između ovih institucija, u smislu razmjene informacija i podataka i usaglašavanja sa zakonskom regulativom.

Državna revizorska institucija u svojim revizorskim izvještajima navodi nedostatke i nepravilnosti koje je revizijom uočila u poslovanju svakog kontrolisanog subjekta revizije.

Godišnji izvještaj Institucije daje sumirani prikaz svih najznačajnijih nedostataka i odstupanja u primjeni važećih zakonskih i podzakonskih propisa iz oblasti javnih finansija, sačinjen na osnovu konačnih izvještaja o reviziji kod subjekata revizije. Sastoji se iz ocjena, bitnih primjedbi, preporuka i mjera, koje se trebaju sprovesti od strane subjekata revizije u cilju eliminisanja nedoslednosti i propusta u poslovanju. Institucija može savjetovati Skupštinu i Vladu na osnovu saznanja dobijenih putem revizije.

Skupština Crne Gore kroz usvajanje preporuka Državne revizorske institucije obavezuje nadležne organe-korisnike budžetskih sredstava da otklone uočene nedoslednosti u primjeni propisa iz javne potrošnje i po predlogu Institucije predlaže donošenje novih ili izmjenu postojećih zakonskih i podzakonskih akata, koje treba da se realizuju.

6 Da li biste mogli obezbijediti informacije o nivoima zarada zaposlenih u javnoj kontroli i reviziji, uključujući poređenje sa zaradama u privatnom sektoru? Postoje li neki drugi elementi zarade koji ne proizilaze iz državnog budžeta za osoblje zaposleno u kontroli/reviziji ili organizaciji? Da li je teško naći odgovarajuće osoblje za ove funkcije pri sadašnjem režimu zarada?

Zakonom o državnim službenicima i namještenicima (Sl. list CG, br. 50/08), uređuju se pitanja položaja državnih službenika i namještenika koja se odnose na: zasnivanje radnog odnosa, zvanja, prava i obaveze, odgovornost, raspoređivanje, ocjenjivanje, napredovanje i utvrđivanje sposobnosti, stručno usavršavanje, prestanak radnog odnosa, zaštitu prava, upravljanje kadrovima, kao i nadzor nad njegovim sprovođenjem.

Kako ovim Zakonom nijesu propisana zvanja unutrašnjih revizora, ali je ostavljena mogućnost da se zvanja državnih službenika za poslove sa posebnim ovlaštenjima i obavezama mogu urediti zakonom ili drugim propisom kada je to zakonom određeno, to je Zakonom o sistemu unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru propisano da zvanja unutrašnjih revizora utvrđuje Vlada Crne Gore. Saglasno ovom Zakonu Vlada je donijela Uredbu o zvanjima unutrašnjih revizora (Sl. list CG, br. 23/09), kojom su utvrđena njihova zvanja, uslovi za sticanje zvanja i raspoređivanje zvanja u platne razrede.

Državni službenici i namještenici ostvaruju pravo na zaradu, naknadu i druga primanja, na način i pod uslovima utvrđenim Zakonom o zaradama državnih službenika i namještenika (Sl. list RCG, br. 27/04, Sl. list CG, br. 17/07 i 27/08). Kako su zaposleni koji rade na poslovima kontrole/unutrašnje revizije državni službenici, isti ostvaruju pravo na zaradu u skladu sa Zakonom o zaradama državnih službenika i namještenika.

Prosječna neto zarada unutrašnjih revizora u Odsjeku za harmonizaciju unutrašnje revizije Ministarstva finansije i unutrašnjih revizora koji su raspoređeni u Odsjeku za harmonizaciju unutrašnje revizije Sektora za centralnu harmonizaciju finansijskog upravljanja i kontrole, isplaćena za jul 2009. godine iznosila je 517,00 €. Sredstva za zarade, naknade i druga primanja državnih službenika, odnosno namještenika obezbjeđuju se u budžetu Crne Gore.

Zakonom o državnoj revizorskoj instituciji definisane su zarade zaposlenih u Instituciji.

Predsjednik Senata ima pravo na zaradu u iznosu koji je određen za predsjednika Ustavnog suda, a član Senata kao sudija Ustavnog suda, kao i druga prava koja, po funkciji, pripadaju nosiocima ustavno-sudske funkcije.

Članom 45a Zakona o državnoj revizorskoj instituciji, zvanje državni revizor raspoređeno je u platni razred 4 i po tom osnovu ima pravo na zaradu po koeficijentu utvrđenom za taj platni razred koji iznosi 8.71, shodno zakonu kojim su uređene zarade državnih službenika i namještenika. Po koeficijentu iz platnog razreda 4 zarade ostvaruju i sudije Vijeća za prekršaje i pomoćnici starješine službe, koji su inače rukovodeća lica.

Iako je startna pozicija za zaradu državnih revizora visoko utvrđena, u cilju daljeg poboljšanja materijalnog statusa državnih revizora, Skupština CG ovlastila je Senat da utvrđuje uslove, način ostvarivanja i visinu revizorskog dodatka na zaradu zaposlenih u Instituciji, u skladu sa zakonom. Po tom osnovu, Senat je donio Pravilnik o revizorskom dodatku po kojem državni revizori imaju startno povećanje plata od 10%, rukovodioci odeljenja 15%, a načelnici u sektorima 30%, kroz fiksni dio. Državni revizori i rukovodioci odeljenja, pored fiksnog dijela revizorskog dodatka, imaju mogućnosti i ostvarivanja varijabilnog dijela do 10 odnosno 5%.

Prosječna zarada državnog revizora iznosi 645,21 €, a načelnika u sektoru 854,80 €.

Administrativno-stručne i druge poslove u Instituciji obavljaju državni službenici i namještenici, i shodno tome, visina njihovih zarada je definisana Zakonom o zaradama državnih službenika i namještenika.

Zarade državnih revizora, a posebno unutrašnjih revizora i službenika koji obavljaju poslove kontrole u javnom sektoru su znatno niže od zarada zaposlenih u privatnom sektoru.

Postojeći nivo zarada unutrašnjih revizora u javnom sektoru predstavljaće jedan od ograničavajućih faktora za pronalaženje odgovarajućih kadrova za obavljanje ove funkcije.

Zakonodavstvo

7 Molimo vas da obezbijedite sljedeća dokumenta na jednom od zvaničnih jezika EU, ako je moguće:

Unutrašnja finansijska kontrola u javnom sektoru Crne Gore regulisana je posebnim zakonom i podzakonskim propisima.

a) Okvirni zakon za PIFC

Okvirni zakon za PIFC je Zakon o sistemu unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru (Sl. list CG, br. 73/08). (Aneks 260).

b) Konkretni zakon o finansijskom upravljanju i kontroli i internoj reviziji (zakoni za sprovođenje)

Podzakonski propisi donijeti na osnovu Zakona o sistemu unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru su:

- Uredba o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru (Sl. list CG, br. 23/09); (Aneks 263)
- Uredba o zvanjima unutrašnjih revizora (Sl. list CG, br. 23/09); (Aneks 262)
- Pravilnik o načinu i postupku rada unutrašnje revizije (Sl. list CG, br. 32/09). (Aneks 266)

c) Tercijalni propisi, kao što su priručnici za finansijsko upravljanje i kontrolu i internu reviziju, dokument o internoj reviziji, etički kodeksi finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije, praćenje revizija.

Sektor za centralnu harmonizaciju finansijskog upravljanja i kontrole i unutrašnje revizije u javnom sektoru (CHU) trenutno radi na izradi pravilnika o načinu i postupku uspostavljanja i sprovođenja finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru koji treba da donese Ministarstvo finansija saglasno Zakonu o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru. Takođe, u toku je izrada priručnika za unutrašnju reviziju, u koji će biti uključen tekst Povelje za unutrašnju reviziju i Etički kodeks unutrašnje revizije.

Finansijsko upravljanje i sistemi kontrole (FMC)

8 Da li će se razviti centralni sistem državnog trezora? Do koje mjere će kontrolne funkcije Trezora imati uticaj na određene zadatke tradicionalne kontrole u toku ex-ante kontrole odnosno iste učiniti nepotrebnima? Kako će kontrolne funkcije trezora biti integrisane u ex-ante kontrolne aktivnosti Ministarstva finansija i resornih ministarstava?

U Crnoj Gori sistem Državnog trezora ustanovljen je 1. januara 2002. godine, koncipiran kao centralizovani model upravljanja izdacima centralnog budžeta. On se temelji na principu Konsolidovanog računa trezora preko koga se obavljaju sve finansijske transakcije budžeta, pri čemu je većina budžetskih korisnika povezana u jedinstveni finansijsko – informacioni sistem preko koga se vrši izvršenje budžeta baziranog na planiranim obavezama. Tako uspostavljen informacioni sistem pruža korisnicima svakodnevno informacije o izvršavanju budžeta i istovremeno veliki broj informacija potrebnih za donošenje dugoročnih odluka, nadzor i izvještavanje o ostvarenim rezultatima.

Početakom 2005. godine, reformom platnog prometa i prenosom platnog prometa na komercijalne banke, (do tada se platni promet obavljao preko Zavoda za obračun i plaćanje) kod Centralne banke Crne Gore je otvoren Centralni račun državnog Trezora na koji se sa obračunskih računa vrši prenos svih javnih prihoda koje uvodi Država. Sa Centralnog računa državnog Trezora se vrši raspored prihoda prema zakonom utvrđenoj pripadnosti. Na taj način Državni trezor ima uvid u ostvarenje svih državnih prihoda.

Od 2008.godine, godišnjim zakonom o Budžetu planiraju su sredstva i za izdatke državnih fondova čime se obezbjeđuje veća transparentnost u trošenju sredstava kojima se finansiraju izdaci fondova.

Izvršenje izdataka kroz sistem trezora za sada se vrši za dva državna fonda, a potpuna integracija svih državnih fondova u sistem trezora, shodno Zakonu o budžetu (Sl. list RCG, br. 40/01, 44/01 i Sl. list CG, br. 71/05 i 53/09) će se izvršiti prvog januara 2010. godine.

Sektor Državnog trezora obavlja sledeće poslove: upravlja računovodstvenim sistemom državnih primitaka, izvršava budžet, upravlja likvidnošću, upravlja javnim dugom države i donacijama, vodi glavnu knjigu trezora i priprema završni račun budžeta države. Planiranje budžeta se vrši u Sektoru budžeta Ministarstva finansija ali se planirana potrošnja na godišnjem nivou po organizacionoj, ekonomskoj i funkcionalnoj klasifikaciji unosi u SAP sistem i sistem sam kontroliše, odnosno ne dozvoljava prekoračenje dozvoljene potrošnje kako na godišnjem tako i na mjesečnom nivou.

SAP sistem obezbjeđuje informatičku podršku za sve poslove Državnog trezora osim upravljanja javnim dugom za koji je uspostavljen poseban informacioni sistem. SAP omogućava bolje finansijsko upravljanje, brže i efikasnije procese, ažurno izvještavanje a sve u cilju donošenja boljih poslovnih odluka.

Potpunom integracijom državnih fondova u sistem državnog trezora obezbijediće se upravljanje državnim prihodima i kontrola državnih rashoda od strane Ministarstva finansija i povećati transparentnost u trošenju sredstava. Mogući je nadzor svake transakcije unešene u sistem, s njihovim pojedinačnim karakteristikama (program, konto, dospjeće, dobavljač). Ex ante nadzor prisutan je u utvrđivanju nivoa potrošnje kroz odobreni mjesečni plan kojim se utvrđuje visina, dinamika i namjena potrošnje. Procedure ex ante kontrole za izvršenje budžeta, odnosno potrošnje državnog novca propisane su Uputstvom o radu Državnog trezora (Sl. list CG, br. 80/08 i 2/09). (Aneks 264).

9 Dajte opis opšteg plana, uloga i odgovornosti finansijskih usluga resornih ministarstava i/ili budžetskih poglavlja (treba da obuhvatite funkcije ovlašćenog službenika, računovođe, sistema dvostrukog potpisa za obaveze i isplate, ex-ante finansijskog kontrolora, inspeksijskog i ex-post finansijskog kontrolora). Da li je uveden koncept revizorskog traga?

Državni trezor je sektor Ministarstva finansija koji izvršava budžet na bazi propisane dokumentacije, koju dostavljaju potrošačke jedinice, a u skladu sa procedurama, utvrđenim Uputsvom o radu Državnog trezora.

Izvršenje budžeta se vrši na bazi dinamičkog plana potrošnje koji, na predlog potrošačkih jedinica, odobrava Ministarstvo finansija.

Potrošačke jedinice su u obavezi da se pridržavaju dinamičkog plana potrošnje prema utvrđenim namjenama, pri čemu i sam SAP - informacioni sistem ne dozvoljava prekoračenje dozvoljene potrošnje, odnosno blokira unos zatheva za plaćanje iznad nivoa potrošnje utvrđene dinamičkim planom.

Potrošačke jedinice mogu ugovarati poslove do visine dodijeljenih finansijskih sredstava, a u skladu sa godišnjim planom nabavke prema zakonu koji uređuje ovu oblast.

Uputstvom je propisano da svaka potrošačka jedinica mora imati ovlašćena lica – službenika za ovjeravanje i službenika za odobravanje, bez čije ovjere, odnosno potpisa se ne može realizovati ni jedan zahtjev za plaćanje.

Službenik za ovjeravanje svojim potpisom na zahtjevu za plaćanje potvrđuje da je roba nabavljena, odnosno usluga izvršena, da je dobavljač dostavio fakturu ili drugi dokument na osnovu kojeg se može identifikovati isporučilac robe, odnosno izvršilac usluge, kako bi se plaćanje izvršilo stvarnom izvršiocu i kako bi se spriječilo duplo plaćanje, da su obračuni tačni, da je tačno upisan konto izdatka i da je predhodno izvršeno rezervisanje sredstava za taj izdatak.

Službenik za odobravanje svojim potpisom na zahtjevu za plaćanje potvrđuje da je izdatak odobren i da je zahtjev za plaćanje ispravno ovjeren.

Zakonom o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru propisano je uvođenje koncepta revizorskog traga.

10 Opišite planiranje i prirodu ex ante kontrola (obuhvat i sadržaj, 100-postotne provjere ili uzorkovanje na temelju procjene rizika, itd.) . Koriste li se u takvom uzorkovanju naučne metode, poput tehnike uzorkovanja monetarne jedinice? Radi li se na razvoju tehnika za procjenu rizika i upravljanje rizikom?

Ugovorene obaveze potrošačkih jedinica, shodno Zakonu o budžetu, moraju biti u skladu sa finansijskim sredstvima koje, za određeni vremenski period, odobri Ministarstvo finansija, a za zakonito trošenje sredstava odobrenih potrošačkoj jedinici je odgovoran budžetski izvršilac (ministar, direktor), pa su potrošačke jedinice u obavezi da ugovaranje poslova usklade sa dinamikom i strukturom dozvoljene potrošnje. Finansijsko – Informacioni sistem preko koga se izvršava budžet, odnosno evidentiraju i plaćaju zahtjevi za plaćanje ne dozvoljava unos zahtjeva za plaćanje iznad nivoa dinamičkim planom odobrene potrošnje. Takav pristup u izvršavanju budžeta ne dozvoljava nikakva iznenađenja u dinamici i nivou trošenja državnog novca i predstavljaju stabilan okvir za donošenje odluka o upravljanju novčanim tokovima.

Cash Management model kao upravljački poslovni proces nije postigao svoju punu funkcionalnost u SAP sistemu pa se ne može govoriti o primjeni naučnih metoda, ali se ulažu veliki naponi za implementaciju istog.

Sistem interne revizije

11 Je li uvedena funkcija interne revizije u crnogorski javni sektor (molimo da proučite definiciju pojma interne revizije navedenu u priloženom glosaru). Opišite funkcionalnu nezavisnost interne revizije u pogledu: statusa unutar objekta revizije, postavljanje, premještanje i vraćanje u niži razred, sloboda definisanja godišnjih planova revizije i ad hoc planiranja, sloboda izvještavanja najvišem nivou u hijerarhiji, a u slučaju sukoba, drugim relevantnim organizacijama? Postoji li interna revizija u resornim ministarstvima? Dijele li one zadatke s inspektorima ili je predviđena stroga razdvojenost tih dviju funkcija?

Funkcija unutrašnje revizije u javnom sektoru Crne Gore uvedena je Zakonom o sistemu unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru (Sl. list CG, br. 73/08), kojim je propisano da se unutrašnja revizija vrši u skladu sa propisima kojima je uređena unutrašnja revizija i Međunarodnim standardima unutrašnje revizije (Međunarodni standardi Instituta za unutrašnju reviziju –IIA).

Saglasno Zakonu, unutrašnja revizija je definisana kao nezavisno, objektivno uvjeravanje i savjetodavna aktivnost, koja ima za cilj da doda vrijednost i unaprijedi poslovanje subjekta i pomaže subjektu da ostvari svoje ciljeve obezbjeđujući sistematičan, disciplinaran pristup ocjeni i poboljšanju efikasnosti upravljanja rizikom, kontrolama i procesima upravljanja.

Zakonom je definisana funkcionalna i organizaciona nezavisnost jedinice za unutrašnju reviziju. Jedinica za unutrašnju reviziju mora biti funkcionalno nezavisna i organizaciono odvojena od drugih organizacionih jedinica u subjektu. Funkcionalna nezavisnost ostvaruje se nezavisnim planiranjem, sprovođenjem i izvještavanjem o obavljenim unutrašnjim revizijama.

Rukovodilac jedinice za unutrašnju reviziju i unutrašnji revizor mogu obavljati samo poslove unutrašnje revizije. Rukovodilac jedinice za unutrašnju reviziju nezavisan je u svom radu i ne može biti raspoređen ili otpušten zbog navođenja činjenica ili davanja preporuka u izvještajima o obavljenoj reviziji. Unutrašnji revizor dužan je da obustavi sve aktivnosti u odnosu na određenu reviziju i bez odlaganja obavijesti rukovodioca jedinice za unutrašnju reviziju o postojanju sukoba njegovih ličnih i poslovnih interesa, kao i u pogledu poslova na kojima je bio angažovan tokom godine koja prethodi godini u kojoj se vrši revizija i u odnosu na predmet revizije. Unutrašnji revizori dužni su da kada identifikuju indikatore prevare prekinu postupak revizije i obavijeste rukovodioca jedinice za unutrašnju reviziju, koji je dužan da u pisanoj formi obavijestiti rukovodioca subjekta. Rukovodilac subjekta dužan je da preduzme potrebne radnje i obavijesti nadležne državne organe.

U odnosu na zasnivanje radnog odnosa (postavljenje) na poslovima unutrašnjeg revizora i njihovo raspoređivanje, primjenjuju se odredbe Zakona o državnim službenicima i namještenicima (Sl. list CG, br. 50/08). Pored opštih uslova propisanih ovim Zakonom, unutrašnji revizori moraju ispunjavati i posebne uslove propisane Zakonom o sistemu unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru.

Rukovodilac jedinice za unutrašnju reviziju saglasno Zakonu o sistemu unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru priprema strateški i godišnji plan vršenja unutrašnje revizije, na osnovu objektivne procjene rizika, koje odobrava rukovodilac subjekta. Rukovodilac jedinice za unutrašnju reviziju odobrava plan pojedinačne revizije i sa njim povezane programe, koji detaljno opisuju revizorske postupke.

Rukovodilac jedinice za unutrašnju reviziju dostavlja rukovodiocu subjekta izvještaje o rezultatima svake pojedinačne revizije sa svim važnim nalazima i preporukama za unapređenje poslovanja subjekta, periodične izvještaje o sprovođenju godišnjeg plana unutrašnje revizije, izvještaje o ograničenjima postavljenim rukovodiocu jedinice za unutrašnju reviziju i unutrašnjim revizorima u vršenju revizije, izvještaj o adekvatnosti resursa za obavljanje unutrašnje revizije, kao i godišnji

izvještaj o radu unutrašnje revizije i procjenu adekvatnosti i efektivnosti sistema finansijskog upravljanja i kontrole.

Zakonom o sistemu unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru propisana je obaveza uspostavljanja unutrašnje revizije kod subjekata javnog sektora, na jedan od sljedećih načina:

- organizovanjem posebne organizacione jedinice za unutrašnju reviziju u okviru subjekta, koja je neposredno odgovorna rukovodiocu subjekta;
- organizovanjem zajedničke jedinice za unutrašnju reviziju na predlog dva ili više subjekta, uz prethodnu saglasnost Ministarstva finansija;
- obavljanjem unutrašnje revizije od strane jedinice unutrašnje revizije drugog subjekta, na osnovu sporazuma, uz prethodnu saglasnost Ministarstva finansija.

Prema Uredbi o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru (Sl. list CG, br. 23/09), posebnu organizacionu jedinicu za unutrašnju reviziju obavezni su uspostaviti: 11 ministarstava, 4 uprave, 2 direkcije, 1 zavod, 4 državna fonda i Glavni grad Podgorica. Takođe, posebnu organizacionu jedinicu za unutrašnju reviziju obavezni su uspostaviti i subjekti koji imaju više od 200 zaposlenih ili koji imaju godišnje rashode, odnosno izdatke veće od 5.000.000,00 €. Ostalim subjektima data je mogućnost da uspostave unutrašnju reviziju na jedan od načina propisanih Zakonom. Saglasno ovoj Uredbi subjekti su u obavezi da aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji utvrde posebnu organizacionu jedinicu za unutrašnju reviziju.

Korisnici sredstava budžeta Crne Gore i Glavni grad dužni su da uspostave unutrašnju reviziju u roku od 12 mjeseci, a ostali subjekti u roku od 24 mjeseca, od dana stupanja na snagu propisa – podzakonskih akata za sprovođenje ovog zakona.

Jedinice za unutrašnju reviziju uspostavljene su u Ministarstvu finansija, Upravi carina i Republičkom fondu penzijskog i invalidskog osiguranja i obavljaju poslove unutrašnje revizije.

Aktima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji do sada su utvrđene posebne jedinice za unutrašnju reviziju kod Fonda za zdravstveno osiguranje, Ministarstva rada i socijalnog staranja, Ministarstva zdravlja, Ministarstva kulture, sporta i medija, Ministarstva ekonomije, Ministarstva uređenja prostora i zaštite životne sredine i Uprave za nekretnine, čime su se stekli uslovi za zapošljavanje i raspoređivanje službenika na poslovima unutrašnje revizije kod ovih subjekata. U postupku su izmjene akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva prosvjete i nauke, Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave i Ministarstva saobraćaja, pomorstva i telekomunikacija u cilju uspostavljanja unutrašnje revizije.

12 Koju vrstu revizije sprovode Ministarstvo finansija i jedinice za internu reviziju, ukoliko postoje, u resornim ministarstvima i ostalim centrima potrošnje (revizija regularnosti i revizija zakonitosti poslovanja, revizije sistema, revizije uspješnosti poslovanja i IT-a)?

Zakonom o sistemu unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru (Sl. list CG, br. 73/08) propisano je da jedinice za unutrašnju reviziju treba da sprovode sljedeće vrste revizija: reviziju sistema, reviziju usklađenosti, reviziju uspješnosti poslovanja (revizija učinka), finansijsku reviziju i reviziju informacionih sistema. Postojeće jedinice za unutrašnju reviziju sprovode reviziju usklađenosti odnosno zakonitosti poslovanja, kao i reviziju funkcionisanja sistema unutrašnjih kontrola u pogledu primjene propisanih pravila i postupaka.

13 Koji su postupci utvrđeni kojima se osigurava primjereno revizijsko izvještavanje (postupci koji su suprotni onima objekta revizije) i primjerene dalje radnje na osnovu nalaza revizije? Ko osigurava povratne informacije o nalazima revizije sistemu finansijskog upravljanja i kontrole?

Postupak revizijskog izvještavanja propisan je Zakonom o sistemu unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru. Unutrašnji revizor za svaku izvršenu reviziju sačinjava nacrt revizorskog izvještaja koji se dostavlja odgovornom licu subjekta kod kojeg je izvršena revizija radi izjašnjavanja na navode iz nacrta izvještaja.

Odgovorno lice u subjektu kod kojeg je izvršena revizija, ima pravo da iznese prigovore na navode iz nacrta izvještaja koji se uključuju u konačni izvještaj. Prigovor na nacrt izvještaja i predlog plana aktivnosti za sprovođenje prihvaćenih preporuka dostavlja se rukovodiocu jedinice za unutrašnju reviziju.

Nakon obavljenih konsultacija sa odgovornim licem subjekta kod kojeg je izvršena revizija i izjašnjavanja na nacrt izvještaja, unutrašnji revizor izrađuje konačni revizorski izvještaj, koji sa predlogom plana aktivnosti za sprovođenje preporuka dostavlja rukovodiocu jedinice za unutrašnju reviziju i rukovodiocu subjekta.

Rukovodilac subjekta u pisanoj formi izvještava rukovodioca jedinice za unutrašnju reviziju o usvajanju plana aktivnosti i o preduzetim radnjama za implementaciju preporuka.

Rukovodilac jedinice za unutrašnju reviziju prati sprovođenje datih preporuka unutrašnje revizije, sprovođenje godišnjeg plana unutrašnje revizije i priprema i dostavlja rukovodiocu subjekta izvještaj o rezultatima svake pojedinačne revizije, periodične izvještaje o sprovođenju godišnjeg plana unutrašnje revizije i godišnji izvještaj o radu unutrašnje revizije i procjenu adekvatnosti i efektivnosti sistema finansijskog upravljanja i kontrole. Godišnji izvještaj o radu unutrašnje revizije dostavlja se i Centralnoj jedinici za harmonizaciju Ministarstva finansija.

Središnje usklađivanje finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije

14 Možete li dati opis zadataka koje je definisalo Ministarstvo finansija radi osiguranja središnjeg sistema metodologije za sve aktivnosti ex ante kontrole i interne revizije u svim resornim ministarstvima i centrima državne potrošnje? Na koji način Ministarstvo osigurava pridržavanje tim smjernicama? Sprovode li se u tu svrhu ispitivanja usklađenosti i dokazni testovi?

U cilju jačanja institucionalnih kapaciteta za razvoj sistema unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru, a u skladu sa utvrđenim Planom aktivnosti za sprovođenje Strategije razvoja unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru Crne Gore, u septembru 2008. godine izvršene su izmjene Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva finansija, kojim je postojeći Sektor za internu reviziju transformisan u Sektor za centralnu harmonizaciju finansijskog upravljanja i kontrole i unutrašnje revizije u javnom sektoru (CHU- Centralna harmonizacijska jedinica) sa dva odsjeka: Odsjek za harmonizaciju finansijskog upravljanja i kontrole i Odsjek za harmonizaciju unutrašnje revizije.

Centralna harmonizacijska jedinica Ministarstva finansija je obrazovana radi obavljanja sljedećih poslova: pripreme nacrta zakona i podzakonskih propisa iz oblasti finansijskog upravljanja i kontrola i unutrašnje revizije; izrade metodologije i standarde rada finansijskog upravljanja i kontrola i unutrašnje revizije; pripreme, organizovanja i sprovođenja programa obuke za polaganje ispita za ovlaštenog unutrašnjeg revizora; pripreme, organizovanja i sprovođenja programa

obuke lica odgovornih i uključenih u finansijsko upravljanje i kontrolu i unutrašnju reviziju; koordinacije uspostavljanja i razvoja sistema finansijskog upravljanja i kontrola i unutrašnje revizije; praćenja sprovođenja zakona, podzakonskih propisa i internih akata, standarda za finansijsko upravljanje i kontrolu i unutrašnju reviziju, etičkog kodeksa unutrašnjih revizora, uputstava i metodologija za finansijsko upravljanje i kontrolu i unutrašnju reviziju i sagledavanja kvaliteta sistema finansijskog upravljanja i kontrola i unutrašnje revizije kod subjekta, sa ciljem praćenja sprovođenja preporuka radi prikupljanja informacija za poboljšanje metodologija i standarda rada.

Saglasno Zakonu o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru, Ministarstvo finansija odnosno Centralna harmonizacijska jedinica u narednom periodu će izraditi metodologije i standarde rada za finansijsko upravljanje i kontrolu i unutrašnju reviziju.

Ministarstvo finansija će preko Centralne harmonizacijske jedinice koordinirati uspostavljanje i razvoj sistema unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru i sagledavati kvalitet sistema finansijskog upravljanja i kontrola i unutrašnje revizije kod subjekta radi praćenja primjene Zakona, podzakonskih propisa, standarda i metodologija rada za finansijskog upravljanje i kontrolu i unutrašnju reviziju.

Takođe, Centralna harmonizacijska jedinica Ministarstva finansija u obavezi je da priprema godišnji konsolidovani izvještaj o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola na osnovu izvještaja subjekata o finansijskom upravljanju i kontroli i unutrašnjoj reviziji, koji se dostavlja Vladi na usvajanje.

15 Koje se aktivnosti preduzimaju u cilju obuke kontrolora i revizora? Ko je za to odgovoran? Postoji li za te funkcije škola za javne financije? Postoje li kontakti s vrhovnom revizorskom institucijom, Institutom internih revizora za vašu zemlju, ili s akademskim tijelima? Postoji li obuka za ovlaštenog javnog internog revizora? Obrazuju li se kadrovi koji trebaju postati specijalisti za obuku?

Sektor za centralnu harmonizaciju finansijskog upravljanja i kontrole i unutrašnje revizije u javnom sektoru (CHU- Centralna harmonizacijska jedinica) Ministarstva finansija nadležan je za pripremu, organizovanje i sprovođenje programa obuke lica odgovornih i uključenih u finansijsko upravljanje i kontrolu i unutrašnju reviziju.

U okviru projekta iz IPA 2009. godine "Jačanje sistema upravljanja i kontrole finansijske pomoći EU u Crnoj Gori", koji treba da započne sa realizacijom u 2010. godini, planirano je organizovanje i sprovođenje obuke lica uključenih u finansijsko upravljanje i kontrolu i unutrašnju reviziju, kao i pružanje podrške zaposlenih u CHU – Ministarstva finansija u cilju jačanja administrativnih kapaciteta ovog sektora. Očekuje se da će određeni broj kadrova koji prođu ove obuke, biti osposobljeni za buduće trenere.

Zakonom o sistemu unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru propisano je da Ministarstvo finansija utvrđuje program za polaganje ispita za ovlaštenog unutrašnjeg revizora. U okviru gore navedenog projekta iz IPA 2009. godine, predviđena je priprema programa za polaganje ispita za ovlaštenog unutrašnjeg revizora.

U Crnoj Gori ne postoji škola javnih finansija za kontrolore i revizore.

Saradnja Ministarstva finansija sa Državnom revizorskom institucijom odvijala se posebno kroz pozive ove institucije za učešće na seminarima i konferencijama za obuku revizora, koji su organizovani u saradnji sa Njemačkom organizacijom za tehničku pomoć i saradnju (GTZ), Njemačkim Saveznim Računskim Sudom i Računskim Sudom Slovenije.

16 Da li su uspostavljena pravila u cilju osiguranja minimuma znanja i iskustva u pogledu zapošljavanja finansijskih kontrolora i internih revizora (ispitni odbor ili slično)?

Zakonom o sistemu unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru propisani su uslovi za obavljanje poslova rukovodioca jedinice za unutrašnju reviziju i unutrašnjeg revizora. Naime u članu 34 propisano je da unutrašnji revizor, pored opštih uslova utvrđenih zakonom, mora ispunjavati i sljedeće uslove i to da ima: visoku školsku spremu; najmanje dvije godine radnog iskustva na poslovima revizije, finansijske kontrole ili računovodstveno-finansijskim poslovima i položen ispit za ovlaštenog unutrašnjeg revizora.

Članom 35 Zakona propisano je da rukovodilac jedinice za unutrašnju reviziju može biti lice, koje pored gore navedenih uslova mora da ima i najmanje pet godina radnog iskustva, od čega dvije godine na poslovima revizije.

Zakonom je takođe predviđeno, da lica koja nemaju položen ispit za ovlaštenog unutrašnjeg revizora, a ispunjavaju uslove iz člana 34 ovog zakona, mogu obavljati poslove unutrašnje revizije bez položenog ispita za ovlaštenog unutrašnjeg revizora, najduže dvije godine od dana stupanja na snagu programa za polaganje ispita za ovlaštenog unutrašnjeg revizora koji će utvrditi Ministarstvo finansija. Ispit za ovlaštenog unutrašnjeg revizora polagaće se pred komisijom koju treba da obrazuje Ministarstvo finansija.

17 Koja stručna znanja se trenutno prenose državi u ovoj oblasti i u okviru kojih programa (savjetnici, Sigma, ostalo?)

Konsultant Sigma programa, od 2007. godine, angažovan je na izradi Strategije razvoja unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru u Crnoj Gori, Zakona o sistemu unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru i podzakonskih akata za sprovođenje ovog zakona.

U okviru CARDS projekta "Prvi koraci ka uspostavljanju decentralizovanog sistema implementacije" u julu 2009. godine angažovan je kratkoročni ekspert za unutrašnju reviziju za podršku u kreiranju odgovarajućih procedura u oblasti unutrašnje revizije i izradu nacrtu priručnika za unutrašnju reviziju kroz ažuriranje postojećeg priručnika koji je sačinjen uz podršku USAID/Bearing Point 2004. godine. Takođe, u okviru ovog projekta održana je dvodnevna obuka na temu "Unutrašnja revizija i njena uloga unutar IPA strukture", za zaposlene u Sektoru za centralnu harmonizaciju finansijskog upravljanja i kontrole i unutrašnje revizije u javnom sektoru, Odjeljenju unutrašnje revizije Ministarstva finansija i predstavnike određenog broja ministarstava (Ministarstvo kulture, sporta i medija, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvo uređenja prostora i zaštite životne sredine, Ministarstvo saobraćaja, pomorstva i telekomunikacija, Ministarstvo rada i socijalnog staranja i Ministarstvo zdravlja), koji su u obavezi da uspostave posebnu jedinicu za unutrašnju reviziju saglasno Uredbi o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru.

U četvrtom kvartalu 2009. godine u okviru TWINNING projekta – "Pravna harmonizacija" Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj evropskih zajednica IPA MN07-IB-JLS-01 komponenta 1.5 predviđeno je angažovanje spoljnih eksperata u trajanju od 45 dana kao pomoć Ministarstvu finansija u implementaciji PIFC sistema.

Takođe, da bi se uspješno implementirao sistem PIFC-a u javnom sektoru Crne Gore u okviru IPA 2009, odobren je projekat "Jačanje sistema upravljanja i kontrole finansijske pomoći EU u Crnoj Gori" u trajanju od dvadesetčetiri mjeseca. U okviru ovog projekta predviđena podrška jačanju administrativnih kapaciteta CHU, priprema programa obuke za finansijsko upravljanje i kontrolu i unutrašnju reviziju, sprovođenje obuke lica uključenih u finansijsko upravljanje i kontrolu i unutrašnju reviziju.

18 Možete li opisati raspoložive ljudske resurse u organizaciji koja se bavi s razvojem usklađivanja finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije?

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva finansija u Sektoru za centralnu harmonizaciju finansijskog upravljanja i kontrole i unutrašnje revizije u javnom sektoru predviđeno je osam izvršilaca (uključujući i pomoćnika ministra). Trenutno je u Sektoru zaposleno šest službenika, od čega pomoćnik ministra, dva službenika u Odsjeku za harmonizaciju finansijskog upravljanja i kontrole i tri službenika u Odsjeku za harmonizaciju unutrašnje revizije.

Vrhovna revizorska institucija (SAI) (eksterna revizija)

19 Od SAI se zahtijeva da obezbijedi opsežni opis svojih zadataka, odgovornosti, nezavisnosti i odnosa sa Skupštinom i Ministarstvom finansija (rasprave i praćenje preporuka). Relevantna pitanja se odnose na to kako se SAI prilagođava najboljoj praksi EU i međunarodnim standardima eksterne revizije. Opišite doznaku SAI (pokriće svih budžetskih poglavlja, nebudžetskih državnih sredstava, nižih državnih organa itd.). Molimo da obezbijedite kopiju Zakona o SAI na jednom od zvaničnih jezika EU.

Skupština Republike Crne Gore, na sjednici održanoj 21. aprila 2004. godine, donijela je Zakon o državnoj revizorskoj instituciji (Sl. list RCG, br. 28/04) kojim je formirana Državna revizorska institucija kao organ institucionalne, eksterne, nezavisne, stručne i objektivne kontrole trošenja budžetskih sredstava i upravljanja državnom imovinom u Crnoj Gori. (Anex 261)

Skupština Crne Gore, jula 2004. godine, imenovala je predsjednika i članove Senata Državne revizorske institucije, čime su se stvorili formalno pravni uslovi za početak rada ove Institucije.

Organi Institucije su Senat i kolegijumi. Državnom revizorskom institucijom upravlja Senat. Senat ima pet, a kolegijum dva člana Senata.

Nadležnost Senata utvrđena je članom 38 Zakona o DRI. Senat donosi godišnji izvještaj, posebne izvještaje; godišnji plan revizije; donosi odluku, ukoliko nije donešena u skladu sa članom 44 stav 3 ovog zakona; donosi uputstvo o metodologiji rada (standardi revizije); preispituje, na predlog kolegijuma, ranije donešene svoje odluke i odluke kolegijuma; donosi poslovnik Institucije; donosi akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji; utvrđuje završni račun Institucije; vrši i druge poslove utvrđene ovim zakonom i opštim aktima Institucije.

Kolegijum, pored poslova utvrđenih Zakonom, donosi odluku o vršenju revizije na osnovu, godišnjeg plana revizije, rukovodi revizijom, utvrđuje prijedlog i usvaja detaljni plan revizije, daje smjernice za vršenje određene revizije, usvaja konačni izvještaj o reviziji, stara se o obezbjeđenju uslova za vršenje revizije iz njegove nadležnosti, vrši i druge poslove utvrđene ovim poslovníkom.

Članove Senata imenuje i razrješava Skupština, na predlog nadležnog radnog tijela. Iz reda članova Senata Skupština imenuje predsjednika na period od devet godina i isto lice ne može biti ponovo imenovano za predsjednika Senata. Predsjednik Senata predsjedava Senatom, predstavlja i zastupa Instituciju.

Institucija ima pet sektora. Sektorom rukovodi član Senata.

Administrativno-stručne poslove za potrebe Institucije obavlja služba kojom rukovodi sekretar.

Državna revizorska institucija pored kontrolne obavlja i savjetodavnu i upravnu funkciju. U skladu sa Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji Crne Gore usvojeni su unutrašnji akti Institucije: Poslovnik o radu (Sl.list RCG, br.50/07), Uputstvo o metodologiji rada (Sl. list RCG, br. 02/05) kao i

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u DRI. Podzakonska akta uradjena su na osnovu Zakona o DRI i međunarodnih standarda INTOSAI i EUROSAL.

Državna revizorska institucija je samostalan i nezavisan državni organ koji radi u skladu sa osnovnim načelima Limske deklaracije donijete na IX Kongresu INTOSAI u Limi 1977. godine, kao osnovnog međunarodnog dokumenta o pravnoj organizaciji, položaju i radu revizije javnog sektora.

Državna revizorska institucija Crne Gore primljena je u Međunarodnu organizaciju vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI) kao njen 187. punopravni član na XIX Kongresu ove svjetske organizacije, koji je održan od 04. -10. novembra 2007. godine u Meksiku.

Nakon prijema u članstvo INTOSAI, Državna revizorska institucija Crne Gore primljena je u EUROSAL-a, na VII Kongresu, koji se od 02.- 05. juna 2008. godine održao u Krakovu-Poljska, kao njen 49 punopravni član.

U cilju adekvatne pripreme Državne revizorske institucije za procese evropskih integracija i saradnje sa Evropskim računskim sudom, Institucija je primljena u članstvo 'Mreže vrhovnih revizorskih institucija zemalja kandidata i potencijalnih kandidata za članstvo u EU'. Osnovna misija ove mreže je rad na pronalaženju rješenja za zajedničke probleme i progresivni razvoj revizorskih institucija zemalja kandidata i potencijalnih kandidata na njihovom putu u EU. Ova mreža broji još pet članova: vrhovne revizorske institucije Hrvatske, Makedonije, Turske, Albanije i BiH.

U cilju jačanja regionalne saradnje sa vrhovnim revizorskim institucijama jugoistočne Evrope, kroz aktivno učešće i uključivanje u procese jačanja dijaloga među zemljama ovog regiona i podsticanja napretka procesa integracije u EU, delegacija Institucije učestvovala je u radu prvog sastanka predsjednika vrhovnih revizorskih institucija zemalja jugoistočne Evrope (SEECF), koji je u organizaciji Računskog Suda Moldavije, održan 19. septembra 2008. godine u Kišinjevu. Na pomenutom skupu donijeta je zajednička Deklaracija, čiji je potpisnik i Državna revizorska institucija Crne Gore.

Zadaci, odgovornosti i opsežni opis rada Državne revizorske institucije, prilagodjavanje najboljoj praksi EU i međunarodnim standardima eksterne revizije

Zadaci i odgovornosti Državne revizorske institucije utvrđeni su Zakonom o državnoj revizorskoj instituciji (Sl. list RCG, br. 28/04, 27/06, 78/06, Sl. list CG, br. 17/07). Ovim zakonom se utvrđuju prava, obaveze i način rada Državne revizorske institucije.

Cilj revizije je dobijanje izvještaja i značajnih činjenica o pravilnosti (zakonitosti), efektivnosti i efikasnosti poslovanja subjekta revizije radi unaprjeđivanja njegove djelatnosti. Državna revizorska institucija kontroliše pravilnost (zakonitost), ekonomičnost, efektivnost i efikasnost poslovanja subjekta revizije, trošenja budžetskih sredstava i upravljanja imovinom države.

Zadatak revizije ostvaruje se, prvenstveno, kroz reviziju pravilnosti (zakonitosti) završnog računa budžeta Crne Gore (finansijska revizija) i kroz reviziju efektivnosti i efikasnosti upravljanja budžetom, imovinom i ekonomskim poslovima (revizija performansi).

Ispitivanjem pravilnosti (zakonitosti) utvrđuje se da li se poštuju zakoni i drugi propisi koji se odnose na javne rashode i javne prihode i preuzete finansijske obaveze, kao i primjenu propisa koji se odnose na upravljanje imovinom i ekonomskim poslovima. Ovaj kriterijum obuhvata i provjeru pravilnog obračunavanja, knjiženja i dokumentovanja prihoda i rashoda i usaglašenost sa važećim propisima, principima i međunarodnim standardima revizije javnih rashoda koji se odnose na upravljanje budžetom, imovinom i ekonomskim poslovima.

Ispitivanjem efektivnosti provjerava se u kojoj mjeri su ostvareni rezultati neke aktivnosti u odnosu na željene rezultate, odnosno planirane ciljeve i zadatke. Ovaj kriterijum obuhvata i kontrolu svrsishodnosti i uspješnosti obavljanja državnih aktivnosti (kontrola uspjeha), kao i ispitivanje da li su uložena minimalna sredstva za postizanje postavljenih zadataka (načelo ekonomičnosti).

Ispitivanjem efikasnosti provjerava se da li su ostvareni maksimalni rezultati u obavljanju državnih poslova i ostvareni postavljeni ciljevi i zadaci uz minimalno korišćenje budžetskih sredstava.

Načelo ekonomičnosti državnog poslovanja stoji u vezi sa opštim zahtjevom za štedljivim rukovanjem javnim finansijama. Ovo načelo znači više od zahtjeva za štedljivost. Pogrešno shvaćena štedljivost tj. neodgovarajuće finansiranje državnih planova vodi do njihovog neuspjeha. Definicija ekonomičnosti glasi: "postizanje ciljeva uz minimalno ulaganje sredstava".

Subjekti revizije su Vlada, kao i organi i organizacije koje upravljaju budžetom i imovinom države i jedinica lokalne samouprave, fondovi, Centralna banka Crne Gore i druga pravna lica u kojima država učestvuje u vlasništvu. Pod državnim izdacima se podrazumjevaju svi tekući i kapitalni izdaci koji se finansiraju iz državnog budžeta ili odgovarajućih fondova. Institucija vrši reviziju subjekata koji izvršavaju dio budžeta, upravljaju državnim imovinom, primaju dotacije ili od države dobijaju bespovratna davanja ili garancije, odnosno posluju sa subjektom revizije. Institucija vrši reviziju akata i radnji subjekata revizije, koji proizvode ili mogu proizvesti finansijske efekte na: 1) prihode i rashode; 2) imovinu države; 3) zaduživanje, davanje garancija i supergarancija; 4) racionalnu upotrebu sredstava koja su subjektima revizije dodijeljena na korišćenje.

Institucija samostalno odlučuje o subjektima revizije, predmetu, obimu i vrsti revizije, vremenu i načinu vršenja revizije. Revizija se vrši radi obezbjeđivanja bitnih informacija o upravljanju budžetom, imovinom i ekonomskim poslovima, zakonitog postupanja od strane subjekta revizije, unapređivanja njegove sposobnosti za uspješno ostvarivanje zadataka i prevencije pogrešnog postupanja.

Institucija ima pet sektora. Nadležnost sektora, koja obuhvata i subjekte revizije iz njegovog djelokruga rada, utvrđena je aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova i zadataka u Instituciji. Svaki član Senata rukovodi jednim sektorom u okviru kojeg snosi odgovornost za zakonito i blagovremeno ispunjavanje zadataka. U sektorima, koji imaju više odjeljenja, imenuju se načelnici, a u odjeljenjima rukovodioci.

Senat donosi godišnji plan revizija, na osnovu predloga rukovodioca sektora, članova Senata. Senat najkasnije do 10. januara donosi godišnji plan revizije za tekuću godinu. Godišnji plan revizije predstavlja poslovnu tajnu Institucije sve dok se svi subjekti revizije, predviđeni planom, ne obavijeste o početku vršenja revizije.

Godišnji plan revizije, za svaku pojedinačnu reviziju, sadrži: naziv subjekta revizije, vrstu, predmeta i pretpostavljeno vrijeme trajanja revizije, nadležni sektor i sastav kolegijuma.

Kao sastavni dio godišnjeg plana revizija je "*obavezna revizija*", tj. Završni račun budžeta Crne Gore, koja se vrši svake godine.

Institucija vrši sljedeće vrste revizija: opštu reviziju, selektivnu reviziju, reviziju presjeka, preliminarnu reviziju, naknadnu (kontrolnu) reviziju i reviziju uspješnosti (3 E).

Opšta revizija je sveobuhvatan uvid u finansijski menadžment subjekta revizije.

Selektivnom revizijom ispituje se određeni vremenski period ili u pogledu obuhvatnosti ograničen predmet revizije.

Revizija presjeka ispituje reprezentativni izbor odgovarajućih subjekata kontrole ili vrste izdatka, sa ciljem da se dođe do revizorskih nalaza u određenoj oblasti državne uprave, odnosno budžetske potrošnje.

Preliminarna revizija (revizorski pregled) je revizija koju Institucija koristi radi dobijanja uvida u određene oblasti, procedure ili događaje. Ova revizija nije usmjerena na donošenje konačnih zaključaka o određenim upravnim aktivnostima i transakcijama, a koristi se za pripremu budućih revizija.

Kontrolna (naknadna) revizija služi da bi se utvrdilo u kojoj mjeri su subjekti revizije ispoštovali prethodne revizorske nalaze.

Revizija se obavlja na način i prema postupcima utvrđenim INTOSAI revizorskim standardima. INTOSAI standardima su propisana osnovna načela državne revizije, opšti standardi, standardi područje rada i standardi izvještavanja državnih revizora, čime daju opšti okvir metodološkog

pristupa. Prihvatanje revizorskih standarda INTOSAI predstavlja obavezu svih članica INTOSAI-a zarad njihove dosljedne primjene.¹

Reviziju na terenu obavljaju ovlašćeni državni revizori. Za revizora može biti izabrano lice koje, pored opštih uslova utvrđenih zakonom, ispunjava i sljedeće uslove: ima visoku stručnu spremu, najmanje pet godina radnog iskustva u struci i položen ispit za državnog revizora. Ispit za državnog revizora polaže se na osnovu Pravilnika o načinu polaganja ispita za državnog revizora (Sl.list RCG, br. 23/07) i Pravilnika o programu polaganja ispita za državnog revizora (Sl. list RCG, br. 44/06).

Institucija u postupku revizije može angažovati i eksternog stručnjaka, ukoliko revizija iziskuje posebno specijalističko znanje.

Da bi zahtjevi za visokim profesionalnim znanjima i vještinama kao i visokim stepenom obavljanja revizorskog posla bili zadovoljeni, potrebni su različiti načini pomoći, od stalne edukacije i treninga do izrade različitih priručnika, tehničkih smjernica za rad i primjenu usvojenih standarda. U tu svrhu je Državna revizorska institucija organizovala niz stručnih seminara, obuka i radionica samostalno i u saradnji sa Njemačkom Organizacijom za tehničku saradnju (GTZ). Stručnjaci iz Saveznog Računskog Suda Njemačke i Računskog Suda Slovenije su edukovali kadar Državne revizorske institucije u pogledu opisa revizorskih postupaka, tehničkih smjernica za pojedine vrste revizije, a sve su to potkrepljivali primjerima iz prakse.

Glavni proces revizije

Institucija vrši ispitivanje pravilnosti (zakonitosti), efektivnosti i efikasnosti poslovanja subjekta revizije u javnom sektoru na osnovu Zakona o državnoj revizorskoj instituciji, međunarodnih revizorskih standarda² (INTOSAI i drugi standardi), Zakona o opštem upravnom postupku (Sl. list RCG, br. 60/03), Poslovnika Državne revizorske institucije, kao i Uputstva o metodologiji rada Državne revizorske institucije. Ovim uputstvom utvrđuju se pravila i postupci rada Državne revizorske institucije prilikom vršenja revizije kod subjekata revizije određenih u skladu sa članom 4 Zakona o državnoj revizorskoj instituciji.

U skladu sa usvojenim godišnjim planom revizije kolegijumi donose pojedinačne odluke o vršenju revizije iz svoje nadležnosti. Odluka pored podataka iz godišnjeg plana sadrži datum početka revizije, nadležno odjeljenje u sektoru, imena revizora i rok u kojem se načelniku nalaže da izradi prijedlog detaljnog plana revizije. Rukovodilac kolegijuma, najkasnije 15 dana prije početka terenskog rada revizora, u pisanoj formi obavještava subjekta revizije o započinjanju postupka revizije. Obavještenje obavezno sadrži pravni osnov za sprovođenje revizije, predmet, vrstu, datum početka i vrijeme trajanja revizije.

Načelnik, u skladu sa odlukom o vršenju revizije, izrađuje detaljan plan vršenja predmetne revizije.

Detaljan plan revizije, pored elemenata sadržanih u odluci o vršenju revizije, sadrži: dinamiku obavljanja revizije (terminski plan); raspored radnih zadataka revizorima; razradu ciljeva, prirode i obima revizije; metode revizije (npr. analiza dosijea, evidencija, baza podataka, radnih papira, razgovori, uzorkovanje itd.); druge subjekte u kojima će se u cilju revizije prikupljati dokazi; podatke i informacije značajne za uspješno vođenje revizije; potrebu angažovanja eksternog stručnjaka, i druga pitanja od značaja za uspješno vršenje revizije.

¹ Državna revizorska institucija Crne Gore je aktivna na međunarodnom planu, i dobro je informisana o INTOSAI i EUROSAL normama:

-Institucija je član INTOSAI od 2007.i EUROSAL od 2008.godine. Obaveze koje proizilaze iz ovih članstva zahtijevaju kontinuirano zalaganje i uključivanje u aktivnosti tih organizacija i njihovih radnih grupa. Državna revizorska institucija je učestvovala na mnogobrojnim kongresima ovih dviju organizacija od njenog uclanjenja. Predstavnici Državne revizorske institucije učestvuju i na drugim konferencijama i seminarima posvećenim razvoju državne revizije.

-Državna revizorska institucija razvija bilateralne odnose s drugim državnim revizorskim institucijama u vidu zajedničkih seminara, razmjena iskustava, dokumenata i drugih informacija vezanih za revizorske aktivnosti.

-Državna revizorska institucija je član mreže *liaison officera*, osnovane u sklopu zemalja Srednje i Istočne Evrope, Kipra, Malte, Turske i Evropskog revizorskog suda, i aktivno učestvuje u njihovom radu i radu njihovih radnih grupa.

² Shodno dobroj međunarodnoj saradnji, Državna revizorska institucija obavlja rad u skladu sa međunarodnim standardima

Rukovodilac kolegijuma prije otpočinjanja rada na terenu državnom revizoru potpisuje ovlaštenje za vršenje predmetne revizije.

Postupanje revizora na terenu, revizorske radnje, primjena standarda revizije, metode i druga pitanja od značaja za postupanje revizora uređena su posebnim metodološkim uputstvom, smjernicama i preporukama koje donosi Senat.

Nakon sprovedenih radnji revizora na terenu, Kolegijum zaključkom konstatuje završetak terenskog rada i nalaže načelniku da pripremi izvještaj o reviziji.

Načelnik na osnovu ovjerenih zapisnika revizora sačinjava izvještaj o reviziji. Kolegijum razmatra izvještaj i upućuje ga organu upravljanja subjekta revizije uz zahtjev da, u roku ne dužem od 15 dana, dostavi primjedbe i sugestije.

Nakon izjašnjenja subjekta revizije o dostavljenom izvještaju, kolegijum razmatra primjedbe, cijeni navode i donosi zaključak o spornim činjenicama navedenim od strane subjekta revizije.

Konačni izvještaj o reviziji usvaja kolegijum i dostavlja Senatu i subjektu revizije. Postupak revizije se okončava odlukom, koju kolegijum donosi kada subjekat revizije dostavi obavještenje o izvršenju preporuka i usvajanju primjedbi iz konačnog izvještaja revizije.

Subjekt revizije ima pravo da se izjasni o izvještaju o reviziji u roku koji odredi Institucija. Institucija izvještava Skupštinu i Vladu, po pravilu, kada se o rezultatu revizije izjasni subjekat revizije.

Godišnji izvještaj Institucije donosi se za revizije izvršene u periodu do 10-og oktobra tekuće godine. Godišnji izvještaj Institucije sastoji se iz dva dijela:

- izvještaj o reviziji završnog računa budžeta Crne Gore i
- ocjena, bitnih primjedbi i mjera iz konačnih izvještaja o reviziji kod subjekata revizije.

Revizijom završnog računa budžeta Crne Gore vrši se i revizija budžetskog računa kojom se provjerava da li su primjenjivani propisi o budžetu.

Revizija pojedinačnih završnih računa ima za cilj provjeru potkrijepljenosti prihoda i rashoda odgovarajućim dokumentima (knjigovodstvenim ispravama). Revizija pojedinačnih završnih računa subjekata revizije bazira se na kontroli propisa koji se odnose na procedure izdavanja i formiranja dokumentacije, vođenja knjigovodstva i usaglašavanja između glavne knjige koja se vodi u Državnom trezoru i pojedinih knjigovodstava kod potrošačkih jedinica. Ova revizija obično se ograničava na uzorke.

Na osnovu bitnih činjenica i okolnosti na koje je ukazano u godišnjem izvještaju Institucije, Skupština odlučuje o predloženim mjerama i roku za njihovo sprovođenje.

Institucija, shodno članu 20 Zakona, posebnim izvještajima obavještava Skupštinu i Vladu o naročito značajnim i važnim pitanjima, na predlog kolegijuma.

Institucija javnost obavještava o svom radu. Obavještavanje javnosti vrši se objavljivanjem godišnjeg izvještaja Institucije u "Službenom listu CG" i prezentiranjem izvještaja Institucije putem web site Institucije i drugih pisanih i elektronskih medija. Obavještavanje javnosti o radu i aktivnostima Institucije može se vršiti i davanjem saopštenja za javnost, održavanjem konferencija za štampu, davanjem intervjua i na drugi način.

Nezavisnost

Državna revizorska institucija Crne Gore, ustanovljena je Zakonom o DRI 2004. godine.

Skupština Crne Gore usvojila je Ustav Crne Gore oktobra 2006. godine.

U članu 144 Ustava Crne Gore, Državna revizorska institucija Crne Gore definisana je kao samostalan i vrhovni organ državne revizije. Državna revizorska institucija vrši reviziju zakonitosti i uspješnosti upravljanja državnom imovinom i obavezama, budžetima i svim finansijskim poslovima subjekata čiji su izvori finansiranja javni ili nastaju korišćenjem državne imovine. Državna

revizorska institucija podnosi Skupštini godišnji izvještaj, a Državnom revizorskom institucijom upravlja Senat.

Zakonom o državnoj revizorskoj instituciji, obezbijedjen je institucionalni okvir za funkcionisanje nacionalne eksterne državne revizije u skladu sa međunarodnim standardima. Zakonom se obezbjedjuje organizaciona i funkcionalna nezavisnost vrhovnog organa revizije Crne Gore.

Zakonom o DRI (član 2) precizno je definisano da je "Institucija samostalan i nezavisan organ". Ustanovljena je nezavisnost Senata, kao kolegijalnog organa upravljanja Institucijom i državnih revizora kao nosioca revizionog procesa, čime su ispoštovani INTOSAI standardi (tačka 60) u dijelu gdje se preporučuje da "odgovarajuća nezavisnost zahtijeva da DRI ni na koji način ne bude pod uticajem Skupštine i drugih organa vlasti u programiranju, planiranju i vodjenju revizije".

Nezavisnost i samostalnost članova Senata, zakonom se izjednačava sa nezavisnošću koju u radu imaju sudije (Ustavnog suda) sa kojim je i izveden određen paralelizam u Zakonu kroz normiranje da: niko ne smije uticati na člana Senata u vršenju poslova utvrđenih zakonom (član 2 stav 2); Institucija samostalno odlučuje o subjektima revizije, predmetu, obimu i vrsti revizije, vremenu i načinu vršenja revizije (član 9); subjekat revizije dužan je da, na zahtjev Institucije, preda sva dokumenta bez odlaganja uključujući sva dokumenta koja imaju poverljiv karakter ili predstavljaju poslovnu tajnu (član 10); Institucija ima zakonsko pravo (obavezu) da podnese krivičnu prijavu, ako u postupku revizije utvrdi da postoji osnova da je učinjeno krivično djelo (član 23); Institucija samostalno odlučuje o zahtjevima za dostavljanje informacija ili stavljanje akata na uvid (član 24); Utvrdjena je stalnost funkcije člana Senata i precizno utvrdjeni uslovi za prestanak i razrješenje od funkcije tako da je isključena mogućnost političkog uticaja (član 34); Institucija samostalno donosi sva akta koja se odnose na organizaciju i rad DRI (član 38) i dr.

Istovremeno data su vrlo stroga ograničenja za članove Senata koja obezbjeduju njihovu nepristrasnost i izbjegavanje bilo kog oblika konflikta interesa tako da član Senata ne može: vršiti poslaničku ili drugu javnu funkciju; profesionalno obavljati drugu djelatnost; biti član organa političke stranke, a prema Ustavu (član 54) ni član političke organizacije; biti član organa upravljanja privrednog društva ili drugog pravnog lica; učestvovati u radu i odlučivanju i vršiti poslove kada su on ili članovi njegove porodice neposredno učestvovali u donošenju odluke u toj stvari.

Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji, dakle u potpunosti je inkorporirao potrebne elemente nezavisnosti.

Saradnja Državne revizorske institucije sa Skupštinom Crne Gore i Ministarstvom finansija

Institucija saradjuje sa Skupštinom Crne Gore, posebno sa Odborom za ekonomiju, finansije i budžet. U prethodnom periodu sa skupštinskim Odborom i Njemačkom organizacijom za tehničku saradnju (GTZ) realizovan je niz zajedničkih projekata na planu ostvarivanja ustavne funkcije Institucije, unapređivanje revizije kroz jačanje kontrolne usluge Skupštine u potrošnji državnog novca, primjenu međunarodnih standarda za reviziju javnog sektora i edukaciju poslanika i revizorskog kadra.

Državna revizorska institucija je prema Zakonu obavezna da izvještava Skupštinu i Vladu Crne Gore u vidu podnošenja godišnjeg izvještaja; podnošenjem posebnih izvještaja i savjetovanjem na osnovu saznanja dobijenih putem revizije.

O okolnostima povjerljivog karaktera koje su prouzrokovale ili mogu prouzrokovati finansijsku ili drugu štetu većeg obima obavještava se predsjednik Crne Gore, predsjednik Skupštine i predsjednik Vlade.

Skupština može zahtijevati od Institucije dodatno pojašnjenje pojedinih činjenica i okolnosti iz izvještaja o izvršenim revizijama.

Kada kolegijum ocijeni da je neophodno da Institucija Skupštinu i/ili Vladu obavijesti o posebno značajnim i važnim pitanjima iz svoje nadležnosti, podnosi Senatu pisani prijedlog za izradu posebnog izvještaja sa obrazloženjem. Senat, ukoliko navode ocijeni valjanim, donosi odluku i zadužuje kolegijum da pripremi prijedlog posebnog Izvještaja i utvrđuje rok.

Ukoliko je Institucija pozvana da učestvuje na sjednicama Skupštine ili skupštinskog radnog tijela predstavlja je predsjednik Senata ili član Senata kojeg on ovlasti. Kada je Institucija pozvana da prezentira posebni izvještaj predstavlja je, po pravilu, predsjednik Senata ili po njegovom ovlaštenju rukovodilac kolegijuma koji je izradio posebni izvještaj.

U skladu sa Zakonom o državnoj revizorskoj instituciji, u postupku donošenja završnog računa budžeta države, Institucija izvještava Skupštinu o reviziji završnog računa budžeta, podnošenjem Godišnjeg izvještaja. Skupština Crne Gore, na osnovu bitnih činjenica i okolnosti na koje je ukazano u godišnjem izvještaju Institucije, odlučuje o predloženim mjerama i rokovima za njihovo sprovođenje u oblasti finansijskog poslovanja kontrolisanih subjekata revizije.

Državna revizorska institucija održava kvalitetnu saradnju sa Skupštinom Crne Gore i Vladom i u značajnoj mjeri utiče na funkcionisanje ukupnog sistema javnih finansija. U cilju unapređenja saradnje održan je veliki broj okruglih stolova na temu "Saradnja Državne revizorske institucije, Skupštine i Vlade".

Saradnja Institucije, Skupštine i Vlade ima poseban značaj u sadašnjem trenutku realizacije reformi i ekonomskog razvoja Crne Gore, kao i u bliskoj budućnosti kada će od posebnog značaja biti praćenje implementacije novih reformskih zakona i nadgledanje ostvarivanja očekivanih rezultata. U tom pogledu značajnu ulogu će imati Institucija kroz ostvarivanje njene savjetodavne funkcije.

S Ministarstvom finansija, Državna revizorska institucija ostvaruje saradnju na dva nivoa: prvo-kao sa subjektom revizije koji kao korisnik državnog budžeta podliježe redovnoj godišnjoj reviziji i drugo-kao s institucijom u čijem je sastavni dio interna finansijska kontrola (PIFC), na koji način se doprinosi poboljšanju sistema javne finansijske kontrole u državi.

20 Da li SAI ima koristi od sredstava/programa Zajednice za razvoj budućih strategija za reformu, da li je već razvio strateški dokument za svoje buduće zadatke?

Projekat formiranja nezavisne revizorske institucije Crnoj Gori započet je 2002. godine u saradnji sa Njemačkom organizacijom za tehničku pomoć-GTZ. Kod realizacije ovih ideja u pravnom sistemu Crne Gore bilo je potrebno orijentisati se prema iskustvima institucija evropskih država kao što su institucije za finansijsku kontrolu Francuske i Njemačke, koje su dosljedno realizovale kolegijalni princip upravljanja, s jakim naglašenom savjetodavnom funkcijom u odnosu na Parlament i Vladu, a koje su istovremeno na vrlo jasan način obilježene principima utvrđenim u Lima deklaraciji. Tako da se, kada je u pitanju državna revizija, postiglo kvalitetno nacionalno rješenje za Crnu Goru, a koje je u potpunosti usaglašeno s pravno-državnim principima demokratskih država Evrope.

Crna Gora je postavila strategiju pridruživanja Evropskoj Uniji kao jedan od temeljnih spoljnopoličkih ciljeva, a to podrazumjeva da i Državna revizorska institucija Crne Gore treba da uskladi i prilagodi način i pravila rada sa standardima i najboljom praksom Evropske Unije. U svrhu ostvarenja tog cilja, Državna revizorska institucija pokrenula je nekoliko aktivnosti.

Prva aktivnost se odnosi na ocjenjivanje Državne revizorske institucije od strane međunarodnih institucija, koje su kroz svoje izvještaje prepoznale rad i postignute rezultate ove Institucije.

Međunarodna organizacija SIGMA tokom 2007. i 2008. godine ocjenila je rad Državne revizorske institucije i shodno tome sastavila izvještaje.³ Svrha tog izvještaja bila je, pored nezavisnog ocjenjivanja rada Institucije, i davanje preporuka za moguće promjene i poboljšanje u daljem radu Institucije, u cilju maksimalnog uskladjivanja s međunarodnim standardima i najboljom praksom EU.

U izvještajima ove organizacije posebno je istaknuto da je unaprijedjeni rad DRI pružio vrijedne informacije Skupštini u vršenju nadzorne funkcije. U izvještaju se dalje konstatuje da DRI treba da

³ SIGMA, Assessment Report, External Audit 2007. and 2008. year;

nastavi da razvija svoju sposobnost u vršenju revizija trošenja javnih sredstava u smislu zakonitosti, efikasnosti i djelotvornosti.

Nacionalni Demokratski Institut za Međunarodne Poslove (NDI), kao nezavisna međunarodna organizacija, sprovela je sopstvene procjene sistema upravljanja u Crnoj Gori, i samim time ocjenila i rad Državne revizorske institucije.⁴ Izvještaj je sačinjen kao finalni korak u okviru procjene napretka Crne Gore za pristupanje Evropskoj Uniji, a posebno se bavila pitanjima postignute transparentnosti i odgovornosti u sistemu upravljanja u Crnoj Gori.

Svjetska Banka je u svom izvještaju "Ocjena javne potrošnje i finansijske odgovornosti u Crnoj Gori – Izvještaj o efektima upravljanja javnim finansijama", između ostalog, ocjenila i rad Državne revizorske institucije.⁵

Državna revizorska institucija je u toku s izradom strategije njenog razvoja do 2012. godine, u okviru koje će se definisati osnovne komponente jednog strateškog plana, tj. jačanje pravnog okvira institucije, dalji razvoj revizorske metodologije, analiza revizorskog ciklusa, razvoj procesa podrške, razvoj kadrovske strukture i dalji razvoj međunarodne saradnje. Ovaj projekat se radi u saradnji sa ekspertom angažovanim od strane GTZ-a, partnera na projektu.

21 Da li biste mogli detaljno opisati koje su procedure uspostavljene za adekvatnu saradnju između SAI i organizacije(a) koja je odgovorna za PIFC, npr. za izbjegavanje dupliranja revizorskih zadataka u isto vrijeme na istom mjestu, za međusobno informisanje o uočenim slabostima kontrole/revizije u vladinom rashodu/prihodu, za način izvještavanja o nalazima revizije, za obuku ili bilo kakvu drugu vrstu redovne saradnje?

Od osnivanja Državne revizorske institucije Crne Gore uspostavljena je saradnja sa Ministarstvom finansija Crne Gore (posebno sa Sektorom za internu reviziju). Saradnja se odvijala posebno kroz pozive za učešće na mnogobrojnim seminarima i konferencijama za obuku revizora. Ove obuke su organizovane u saradnji sa Njemačkom organizacijom za tehničku pomoć i saradnju (GTZ), kao i Njemačkim Saveznim Računskim Sudom i Računskim Sudom Slovenije. Doprinos Njemačke i Slovenije podrazumjeva konkretno upućivanje stručnjaka na određeni period u cilju stručnog savjetovanja i usavršavanja u svim oblastima revizije.

Isto tako, Državna revizorska institucija postigla je veoma dobru saradnju sa Sektorom za internu reviziju, jer joj je omogućeno dostavljanje njihovih izvještaja o izvršenim internim revizijama kod budžetskih korisnika, tako da Institucija ima mogućnost pristupa svim njihovim planovima, programima i izvještajima. Na taj se način nastojalo se izbjeći preklapanja poslova i zadataka, a time se takođe i vrši ušteda sredstava i dobija se na uspješnosti rada svih organa zaduženih za kontrolu odnosno reviziju javnog sektora.

⁴ National Democratic Institute for International Affairs, Transparency and Accountability in Montenegrin Governance System, 2009. Podgorica, Montenegro; 27-29.page.

⁵ Svjetska Banka, Ocjena javne potrošnje i finansijske odgovornosti u Crnoj Gori – Izvještaj o efektima upravljanja javnim finansijama.

II. Zaštita finansijskih interesa Evropske unije

A. Upravljanje i kontrola (budućih) fondova Evropske unije

22 Acquis nalaže da državni zakoni štite fondove EU na isti način kao i državne fondove. Da li državni zakon predviđa posebne obaveze i procedure sa obzirom na postupak za slučajeve kada se sumnja na prevaru i druge nepravilnosti koje negativno utiču na državne i međunarodne fondove?

Crnogorsko krivično zakonodavstvo obezbjeđuje zaštitu finansijskih interesa Evropske unije i zaštitu fondova Evropske unije kroz postojeća krivična djela koja su propisana Krivičnim zakonikom (Sl.list RCG, br. 70/03, 13/04, 47/06 i Sl. list CG, broj 40/08). Prevare i druge radnje preduzete na štetu finansijskih interesa Evropske Zajednice mogu se podvesti pod bitna obilježja krivičnih djela protiv imovine (Prevara iz čl. 244 i Neosnovano korišćenje kredita i druge pogodnosti iz čl. 245), krivičnih djela protiv platnog prometa i privrednog poslovanja (Utaja poreza i doprinosa iz čl. 264 i Krijumčarenje iz čl. 265), krivičnih djela protiv bezbjednosti računarskih podataka (Računarska prevara iz člana 352), kao i krivičnih djela protiv službene dužnosti (Prevara u službi iz čl. 419, Pronevjera iz čl. 420, Protivzakonito posredovanje iz čl. 422, Primanje mita iz čl. 423, Davanje mita iz čl. 424 i Zloupotreba službenog položaja iz čl. 416 Krivičnog zakonika). Za ova krivična djela gonjenje se preduzima po službenoj dužnosti.

Procedure dužnosti i obaveze prijavljivanja prevare i drugih nepravilnosti propisuje Zakonik o krivičnom postupku Crne Gore („Sl. list RCG“, br.71/03,7/04 i 47/06), na način da su svi državni organi, organi lokalne samouprave, javna preduzeća i ustanove dužni da prijave krivična djela za koja se goni po službenoj dužnosti, o kojima su obaviješteni ili za koja saznaju na drugi način (član 227). Osim toga u čl.228 Zakonika propisano je da svako treba da prijavi krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti. Prijava se podnosi državnom tužiocu, a ukoliko je podnesena sudu, policiji ili nenadležnom državnom tužiocu, ovi organi prijavu primaju i odmah dostavljaju nadležnom državnom tužiocu. Podnosilac krivične prijave dužan je da uz prijavu navede dokaze koji su mu poznati i preduzme mjere da bi se sačuvali tragovi krivičnog djela, predmeti na kojima je ili pomoću kojih je učinjeno krivično djelo i drugi dokazi.

Osim toga, svi gore navedeni državni organi dužni su da pokrenu odgovarajuće postupke (prekršajne i slično) kada u vršenju službe uoče sumnju da je izvršena bilo koja druga kažnjiva radnja koja ne predstavlja krivično djelo ali je izvršena na štetu državnih ili međunarodnih finansijskih interesa.

Kršenje propisane obaveze državnih organa da prijave krivična djela za koja se goni po službenoj dužnosti podliježe sankcijama. Krivični zakonik u članu 386.st.2. propisuje da će se kaznom zatvora do dvije godine kazniti službeno ili odgovorno lice koje svjesno ne prijavi da je izvršeno krivično djelo za koje se može izreći kazna zatvora od pet godina ili teža kazna, a za koje djelo je saznalo u vršenju svoje dužnosti. Takodje i neprijavlivanje pripremanja izvršenja krivičnog djela za koje se po zakonu može izreći kazna zatvora od pet godina ili teža kazna podliježe krivičnoj odgovornosti.

Državni tužilac je dužan, kada na bilo koji način sazna da je izvršeno krivično djelo, pa tako i u slučaju sumnje na prevaru, da sam ili preko drugih državnih organa izvrši provjere i prikupi potrebna obavještenja.

Organi policije i drugi državni organi nadležni za otkrivanje krivičnih djela dužni su da postupe po svakom zahtjevu nadležnog državnog tužioca. Ako postoje osnovi sumnje da je izvršeno krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti, policija je dužna da preduzme potrebne mjere da se pronađe učinilac krivičnog djela, da se učinilac ili saučesnik ne sakrije ili ne pobjegne, da se otkriju i obezbijede tragovi krivičnog djela i predmeti koji mogu poslužiti kao dokaz, kao i da prikupi sva

obavještenja koja bi mogla biti od koristi za uspješno vođenje krivičnog postupka. (Član 230/257 novog Zakonika o krivičnom postupku).

Kada utvrdi da postoji osnovana sumnja da je određeno lice učinilo krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti, među kojima su pravare na štetu finansijskih interesa državnih i međunarodnih fondova, Državni tužilac je dužan da preduzme krivično gonjenje.

23 Kako se u praksi postupa u slučaju sumnje na prevaru i druge nepravilnosti? Da li su vođeni statistički podaci o otkrivenim slučajevima sumnje na prevaru i drugim nepravilnostima? Ako jesu, molimo da pružite najnovije statističke podatke.

U odgovoru na pitanje br.22 opisan je postupak prijavljivanja prevara i drugih nepravilnosti u slučaju sumnje da je izvršeno krivično djelo. Postupak prijavljivanja je isti za sva krivična djela bez obzira na vrstu svojine (privatna, državna, mještovita) ili na vrstu fondova koji su oštećeni (državni ili međunarodni fondovi). Prijava se podnosi nadležnom državnom tužilaštvu.

Državno tužilaštvo nakon podnešene krivične prijave može odmah donijeti odluku da preduzme krivično gonjenje protiv određenog lica zbog krivičnog djela za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti ukoliko su prikupljeni svi potrebni dokazi i podaci. U suprotnom, državno tužilaštvo može zahtijevati od drugih državnih organa da mu dostave potrebne podatke.

Ukoliko državni tužilac odbaci krivičnu prijavu dužan je da o tome obavijesti oštećenog koji ima pravo da u roku od osam dana preuzme krivično gonjenje.

U državnom tužilaštvu vodi se statistika o svim krivičnim prijavama podnijetim protiv određenih lica zbog sumnje da su izvršila krivično djelo. Takođe, vodi se i statistika o krivičnim prijavama podnijetim protiv nepoznatih izvršilaca kao i statistika u slučaju sumnje da je izvršeno krivično djelo za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti. U situaciji kada dostavljeni podaci ne pružaju dovoljno osnova za tvrdnju da je izvršeno krivično djelo za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti ili nije poznat izvršilac krivičnog djela, državno tužilaštvo preduzima određene radnje samo ili preko policije i drugih državnih organa radi utvrđivanja da li je došlo do prevare ili drugih nepravilnosti.

Statistika koju vodi državno tužilaštvo sadrži podatke koji se odnose na određeni slučaj od trenutka saznanja da je izvršeno krivično djelo pa do pravosnažnosti presude. Vode se podaci o tome ko podnosi prijavu, protiv koga, zbog kojeg krivičnog djela, koje radnje je preduzelo državno tužilaštvo, koje odluke je donio sud i tako dalje.

I drugi državni organi (inspekcije i druge nadzorne službe) vode svoje evidencije o izvršenim kontrolama i podnijetim prijavama i zahtjevima za pokretanje prekršajnog postupka.

Sledeća tabela sadrži najnovije statističke podatke o krivičnim prijavama podnijetim Državnom tužilaštvu u periodu od 1. januara do 1. septembra 2009. godine, zbog krivičnih djela izvršenih na štetu državne imovine (Budžet Crne Gore, imovina javnih preduzeća i sl.)

Krivično djelo	Broj prijavljenih lica	Istrage	Optužnice	Presude
Prevara iz čl.244 KZ	2	1	1	
Utaja poreza i doprinosa čl.264 KZ	26	4	1	
Krijumčarenje čl.265 KZ	29	18	17	
Pronevjera čl.420 KZ	9	7	2	
Primanje mita čl.423 KZ	21	10	5	3
Davanje mita 424 KZ	11	5	5	2

Zloupotreba službenog položaja čl. 416 KZ	58	16	2	
Neosnovano korištenje kredita i druge pogodnosti čl.245 KZ	1			
UKUPNO:	157	61	33	5

Napominjemo da je od navedena prijavljena 2 lica zbog krivičnog djela prevare iz člana 244 Krivičnog zakonika, jedno lice prijavljeno da je djelo izvršilo na štetu Evropske agencije za rekonstrukciju, protiv kojeg lica je podnijet zahtjev za sprovođenje istrage.

Osim lica navedenih u prethodnoj tabeli protiv kojih je pokrenut krivični postupak, u periodu od 1. januara do 1. septembra 2009. godine u Državnom tužilaštvu formirano je ukupno 85 predmeta u kojima se prikupljaju obavještenja i vrše provjere o postojanju sumnje na prevaru i druge nepravilnosti.

24 Razmatra li vaša zemlja mogućnost osnivanja određene institucije ili tijela za otkrivanje i/ili rješavanje slučajeva sumnje na prevaru i ostalih nepravilnosti koje utiču na domaća i/ili međunarodna sredstva (odvojeno od sistema PIFC) ili već postoje takve institucije ili tijela? Ako postoje, koji je opseg njihove nadležnosti? Imaju li osiguran administrativni kapacitet i nezavisnost poslovanja? Jesu li definisani postupci za javljanje, od strane ostalih državnih tijela, o slučajevima sumnje na prevaru ili ostale nepravilnosti, tim institucijama ili tijelima? Jesu li definisani mehanizmi za saradnju između tih različitih tijela?

U Crnoj Gori postoji više organa koji u okviru svoje nadležnosti rade na otkrivanju i/ili rješavanju sumnji na prevaru i ostalih nepravilnosti koji utiču na domaća ili međunarodna sredstva.

Uprava policije

U Upravi policije u okviru Sektora kriminalističke policije, Odsjek za suzbijanje privrednog kriminaliteta je specijalizovan za praćenje, otkrivanje i procesuiranje krivičnih djela prevare.

Policijski poslovi prema Zakonu o policiji su, između ostalog i zaštita bezbjednosti građana i Ustavom utvrđenih sloboda i prava; zaštita imovine; sprječavanje vršenja i otkrivanje krivičnih djela i prekršaja; pronalaženje i hvatanje učinilaca krivičnih djela i prekršaja i njihovo dovođenje nadležnim organima.

Uloga Uprave policije, kada su u pitanju krivična djela koja se gone po službenoj dužnosti je propisana i Zakonikom o krivičnom postupku kao i Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave.

Za sprovođenje svojih obaveza u skladu sa zakonom, policija posjeduje odgovarajuće administrativne kapacitete, a rad policije je u potpunosti nezavisan.

Uprava carina

Nadležnosti Uprave carina su definisane Carinskim zakonom (Sl.list RCG, br. 07/02 i izmjenama istog 'Sl.list RCG, br. 38/02, 72/02, 21/03, 29/05, 66/06, 21/08) kao i Zakonom o carinskoj službi (Sl.list RCG, br. 07/02 i izmjenom Sl.list RCG, br. 29/05). Sve organizacione jedinice Uprave carina se bore protiv prevara.

Organizaciona jedinica koja je prioritetna u borbi protiv prevara je Sektor carinske bezbjednosti koji se sastoji od Odsjeka za suzbijanje krijumčarenja, Odsjeka za carinske istrage i Odsjeka za obavještajni rad.

Odsjek za suzbijanje krijumčarenja se sastoji od mobilnih timova koji se nalaze u sjevernom, centralnom i južnom dijelu Crne Gore i pokrivaju čitavo područje Crne Gore. Ovi timovi vrše kontrolu: lica, prevoznih sredstava i robe na čitavom carinskom području. Osnov za kontrole koje vrše ovi timovi su obavještajne informacije i ciljno praćenje.

Odsjek za carinske istrage istražuje carinske i druge prekršaje kao i krivična djela, identifikuje ciljeve za istraživanje, planira i sprovodi istrage, ispituje i procjenjuje obavještenja i dokaze, vrši nadzor i ispitivanje osumnjičenih lica, istražuje i planira radnje u vezi sa identifikacijom carinskih i drugih prekršaja i krivičnih djela kao i druge poslove vezane za istrage. Odsjek za carinske istrage predstavlja glavnu tačku za kontakt sa Državnim tužiocem i ova saradnja se odvija na osnovu uputstva Uprave carina br.D-525/1 od 18.01.2007.godine – „Obaveze i postupanja carinskih službenika prema nadležnom Državnom tužiocu kada su u saznanju da je počinjeno krivično djelo“.

Odsjek za obavještajni rad se bavi prikupljanjem, obradom i distribucijom obavještajnih informacija. Ove informacije se sakupljaju sa: „Carinske otvorene linije“, od drugih organizacionih jedinica Uprave carina, od stranih carinskih i bezbjedonosnih organa, od drugih državnih organa, iz drugih domaćih izvora i dr. Ovaj odsjek radi i na Sistemu za analizu rizika.

Poreska uprava

Poreska uprava saglasno Zakonu o poreskoj administraciji (Sl. list RCG, br. 65/01, 80/04, 29/05) ovlašćena je i da: prosljedi informacije, uključujući i poreske tajne koje su otkrivene tokom krivične istrage ili se za njih saznalo pri prikupljanju drugih informacija, organima nadležnim za sprovođenje zakona, kada postoji osnovana sumnja da je učinjen prekršaj ili krivično djelo; saraduje sa drugim organima i organizacijama u zemlji i inostranstvu o pitanjima krivičnih poreskih djela, a u skladu sa međunarodnim ugovorima i sporazumima, kao i podnosi krivičnu prijavu i prijavu za privredni prestup.

Poreska uprava je obezbijedila dobar informacioni sistem kojim se obezbjeđuju podaci o ostvarenim prihodima, utvrđenim i uplaćenim poreskim obavezama, tehničkim kapacitetima, broju zaposlenih, i drugim pokazateljima o poslovanju svakog poreskog obveznika. Navedeni podaci su pogodni ne samo za potrebe poreskog postupka, već i za postupke koje vode istražni, pravosudni i drugi državni organi.

Uprava za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma

Saglasno Zakonu o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma (Sl.list CG, br. 14/07), ako Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma na osnovu pribavljenih podataka, informacija i dokumentacije ocijeni, da u vezi sa transakcijom ili licem postoji osnov sumnje da su izvršena krivična djela pranja novca, finansiranja terorizma ili druga krivična djela koja se gone po službenoj dužnosti, dužna je da o tome dostavi pisanu informaciju nadležnim organima, u prvom redu Policiji i Tužilaštvu.

Zakonikom o krivičnom postupku (član 227) je propisano da svi državni organi, organi lokalne samouprave, javna preduzeća i ustanove dužni su da prijave krivična djela za koja se goni po službenoj dužnosti, o kojima su obaviješteni ili za koja saznaju na drugi način. Podnosioci krivične prijave su dužni navesti dokaze koji su im poznati i preduzeti mjere da bi se sačuvali tragovi krivičnog djela, predmeti na kojima je ili pomoću kojih je učinjeno krivično djelo i drugi dokazi.

U skladu sa navedenim proizilazi da se saradnja između državnih organa i ostalih tijela, kada je u pitanju prijavljivanje krivičnih djela koja se gone po službenoj dužnosti, odvija na bazi obaveznosti kako je propisano Zakonikom o krivičnom postupku.

Radi preduzimanja odgovarajućih aktivnosti za uspostavljanja efikasnog sistema za suzbijanje nepravilnosti i prevara koje mogu nastati korišćenjem sredstava EU, kao i za pružanje kvalitetne zaštite finansijskih interesa EU i saradnje sa odgovarajućim nadležnim tijelima, Vlada Crne Gore je početkom oktobra 2009.godine razmotrila i usvojila Informaciju o uspostavljanju AFCOS sistema u Crnoj Gori i donijela sledeće zaključke:

- da se uspostavi AFCOS sistem u Crnoj Gori, koji bi sačinjavale sledeće strukture: Sistem izveštavanja o nepravilnostima; AFCOS mreža i AFCOS kancelarija u okviru Ministarstva finansija;
- da se Kancelarija za prijavljivanje nepravilnosti i prevara (AFCOS kancelarija), organizaciono uspostavi u Ministarstvu finansija, pod direktnom odgovornošću ministra finansija, kroz izmjene postojećeg Pravilnika o sistematizaciji i unutrašnjoj organizaciji Ministarstva finansija i

- da Vlada Crne Gore, svojim aktom utvrdi organe i institucije koje čine AFCOS mrežu, imenuje predstavnike tih organa i institucija i utvrdi zadatke AFCOS mreže.

25 Finansijsko i pravosudno praćenje: Da li su određene procedure za obavještanje o slučajevima sumnje na prevaru državnim organima za krivično gonjenje? Da li su određene procedure za povraćaj nenaplaćenih resursa i nepropisno utrošenih sredstava u slučaju sumnje na prevaru ili druge nepravilnosti?

Kao što je to pojašnjeno u odgovoru na pitanje br.22 svi državni organi, organi lokalne samouprave, javna preduzeća i ustanove dužni su da prijave krivična djela za koja se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti. Osim toga u čl.228 Zakonika o krivičnom postupku (Sl. list RCG, br.71/03,7/04 i 47/06) propisano je da svako treba da prijavi krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti. Rezimiramo da su svi državni organi, organi lokalne samouprave, javna preduzeća i ustanove dužni da prijave da je izvršeno ili da se priprema vršenje krivičnog djela za koje se goni po službenoj dužnosti. Kršenje obaveze prijavljivanja podliježe krivičnoj odgovornosti.

Obaveza obavještanja o sumnji na prevaru propisana je i Zakonom o državnoj revizorskoj instituciji (Sl. list RCG, br. 28/04, 27/06, 78/06, i Sl. list CG, br. 17/07), na način da je Državna revizorska institucija dužna da, bez odlaganja, obavijesti subjekta revizije kada smatra da postoji osnov za pokretanje postupka za naknadu štete. Ukoliko je radnjom subjekta revizije nanesena šteta državnoj imovini, državna revizorska institucija, bez odlaganja, obavještava državnog tužioca. U slučaju odustanka od zahtjeva za naknadu štete državni tužilac obavještava Državnu revizorsku instituciju. Državna revizorska institucija obavještava Skupštinu i Vladu o razlozima za nepokretanje postupka za naknadu štete (član 22). Poslovnikom Državne revizorske institucije (Sl. listu RCG, br. 50/07) propisano je da ukoliko revizor, u toku postupka revizije, dode do saznanja i činjenica koje ukazuju da bi subjekat revizije trebalo da pokrene postupak za naknadu štete prema trecim licima, o tome bez odlaganja obavještava kolegijum. Kolegijum, cijeneći navode državnog revizora, odmah pismeno o tome obavještava organ upravljanja subjekta revizije i Senat, koji nakon procjene navoda revizora i za slučaj njihove opravdanosti, odmah obavještava državnog tužioca.

Ako u postupku revizije utvrdi da postoje osnovi sumnje da je učinjeno krivično djelo, Državna revizorska institucija je dužna da bez odlaganja podnese krivičnu prijavu (čl. 23 Zakona o državnoj revizorskoj instituciji).

Poslovnik Državne revizorske institucije propisuje je da kada revizor u toku postupka revizije ili članovi kolegijuma i načelnici u toku razmatranja izvještaja utvrde da postoje osnovi sumnje da je ili od strane subjekta revizije ili drugog lica počinjeno krivično djelo odmah o tome obavještavaju Senat prilažući sve raspoložive dokaze. Senat cijeni navode i ukoliko ima dokaze koji ukazuju na osnovanu sumnju da je počinjeno krivično djelo ili privredni prestup bez odlaganja podnosi krivičnu prijavu državnom tužiocu.

Državna revizorska institucija i Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma potpisale su Sporazum o saradnji kojim se preciznije uređuje razmjena informacija, podataka i saznanja iz nadležnosti ovih institucija. Sporazumom je predviđeno da Državna revizorska institucija Upravi za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma dostavlja informacije u postupku obavljanja revizije, u slučaju da se vršenjem revizije ustanovi da postoji osnov sumnje da se radi o krivičnom djelu pranja novca i finansiranja terorizma. Ovim sporazumom o saradnji dodatno se unapređuje efikasnost rada ovih institucija u prevenciji i suzbijanju svih oblika mogućih zloupotreba finansijskog sistema.

Kada utvrdi da postoji osnovana sumnja da je određeno lice učinilo krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti, među kojima su pravare na štetu finansijskih interesa državnih i međunarodnih fondova, Državni tužilac je dužan da preduzme krivično gonjenje.

Imovinska korist stečena krivičnim djelom mora se oduzeti. Članom 112 Krivičnog zakonika (Sl.list RCG, br. 70/03, 13/04, 47/06 i Sl. list CG, br. 40/08) propisano je da niko ne može zadržati imovinsku korist pribavljenu krivičnim djelom. Imovinska korist oduzima se sudskom odlukom kojom je utvrđeno izvršenje krivičnog djela.

Od učinioca krivičnog djela oduzima se novac, predmeti od vrijednosti i svaka druga imovinska korist pribavljena krivičnim djelom. Ako oduzimanje nije moguće učinilac se obavezuje da plati novčani iznos koji odgovara pribavljenoj imovinskoj koristi. Imovinska korist oduzima se i od lica na koje je prenesena bez naknade ili je prenesena uz naknadu koja očigledno ne odgovara stvarnoj vrijednosti.

Prije donošenja presude, istražni sudija u toku istrage ili sudsko vijeće na glavnom pretresu mogu odrediti privremenu mjeru obezbjeđenja u slučaju kada postoji opasnost da se imovinska korist iskoristi za dalje vršenje krivičnih djela, da se sakrije, otuđi, uništi ili na drugi način njom raspolože. Rješenje o određivanju privremene mjere obezbjeđenja dostavlja se državnom organu koji je nadležan za upis prava na nepokretnosti odnosno banci. U toku istrage privremena mjera obezbjeđenja može trajati najviše šest mjeseci, poslije podignute optužnice najviše dvije godine, a nakon donošenja prvostepene presude godinu dana.

U novousvojenom Zakoniku o krivičnom postupku (Sl. list CG, br.57/09) posebna pažnja je posvećena oduzimanju prihoda, imovine i imovinske koristi koja je stečena kriminalom, naročito koruptivnim krivičnim djelima i djelima organizovanog kriminala – kroz sprovođenje paralelnih integrisanih finansijskih istraga čiji je cilj da se utvrdi, privremeno oduzme i konfiskuje prihod od kriminala. Zakonik u članu 90. predviđa postupak za privremeno oduzimanje imovine i finansijsku istragu radi proširenog oduzimanja imovine. Usvajanjem ovog zakonika uvodi se postupak trajnog oduzimanja imovine čije zakonito porijeklo nije dokazano (čl.486-489). Procedura nalaže da nakon pravosnažnosti presude kojom se okrivljeni oglašava krivim za krivično djelo za koje Krivični zakonik propisuje mogućnost proširenog oduzimanja imovine od osuđenog, njegovog pravnog sljedbenika ili lica na koje je osuđeni prenio imovinu, koji ne može da dokaže zakonitost njenog porijekla, državni tužilac, najkasnije u roku od jedne godine, podnosi zahtjev za trajno oduzimanje imovine osuđenog, njegovog pravnog sljedbenika ili lica na koje je osuđeni prenio imovinu za koju nema dokaza o zakonitosti njenog porijekla. Zahtjev se bez odlaganja dostavlja osuđenom, njegovom pravnom sljedbeniku ili licu na koje je osuđeni prenio imovinu, uz upozorenje da je dužan da dokaže zakonitost porijekla imovine, kao i da će imovina biti oduzeta ako se zakonitost njenog porijekla ne dokaže. Ako osuđeni, njegov pravni sljedbenik ili lice na koje je osuđeni prenio imovinu, vjerodostojnim ispravama, odnosno u nedostatku vjerodostojnih isprava, na drugi način ne dokaže zakonitost porijekla imovine, sud donosi rješenje o trajnom oduzimanju te imovine. Ako osuđeni, njegov pravni sljedbenik ili lice na koje je osuđeni prenio imovinu, vjerodostojnim ispravama ili na drugi način dokaže zakonitost porijekla imovine ili dijela imovine, sud donosi rješenje o potpunom ili djelimičnom odbijanju zahtjeva za trajno oduzimanje imovine.

Crna Gora je ratifikovala Konvenciju Savjeta Evrope i o pranju, traženju, zapleni i konfiskaciji prihoda stečenih kriminalom iz 1990. (Strazburška konvencija) i Konvenciju Savjeta Evrope i o pranju, traženju, zapleni i konfiskaciji prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma iz 2005. godine (Varšavska konvencija).

26 Koje su primjenljive definicije nepravilnosti, prevare, korupcije i pranja novca?

Imajući u vidu ekspanziju finansijskog kriminala, uzrokovanu korišćenjem savremenih tehnologija u svim sferama, činjenicom da se kriminal prilagođava ekonomskom i tehnološkom razvoju društva i sve češće dobija međunarodni karakter, krivično zakonodavstvo posebnu pažnju obraća na ova krivična djela, njihovo procesuiranje i sankcionisanje (molimo vidjeti odgovor na pitanje br. 25). Krivični zakonik Crne Gore inkriminiše veliki broj krivičnih djela koja se tiču nepravilnosti, prevara, korupcije, pranja novca itd.

Prevare i druge radnje preduzete na štetu finansijskih interesa Evropske Zajednice mogu se podvesti pod bitna obilježja krivičnih djela protiv imovine iz Glave XXII (Prevara iz člana 244 i

Neosnovano korišćenje kredita i druge pogodnosti iz člana 245), krivičnih djela protiv platnog prometa i privrednog poslovanja iz Glave XXIII (Utaja poreza i doprinosa iz člana 264 i Krijumčarenje iz člana 265), krivičnih djela protiv bezbjednosti računarskih podataka iz Glave XXVIII (Računarska prevara iz člana 352) kao i krivičnih djela protiv službene dužnosti iz Glave XXXIV Krivičnog zakonika Crne Gore "Službeni list RCG", br. 70/03, 13/04, 47/06 i Službeni list CG, broj 40/08 (Prevara u službi iz člana 419, Pronevjera iz člana 420, Protivzakonito posredovanje iz člana 422, Primanje mita iz člana 423, Davanje mita iz člana 424 i Zloupotreba službenog položaja iz člana 416).

Krivično djelo „Prevare“ (član 244) čini onaj ko u namjeri da sebi ili drugom pribavi protivpravnu imovinsku korist dovede koga lažnim prikazivanjem ili prikriivanjem činjenica u zabludu ili ga održava u zabludi i time ga navede da ovaj na štetu svoje ili tuđe imovine nešto učini ili ne učini.

Krivično djelo „Prevara u službi“ (član 419) čini službeno lice koje u vršenju službe u namjeri da sebi ili drugom pribavi protivpravnu imovinsku korist podnošenjem lažnih obračuna ili na drugi način dovede u zabludu ovlašćeno lice da izvrši nezakonitu isplatu.

Krivično djelo „Računarska prevara“ (član 352) čini lice koje unese netačan podatak, propusti unošenje tačnog podatka ili na drugi način prikrije ili lažno prikaže podatak i time utiče na rezultat elektronske obrade, prenosa podataka i funkcionisanja računarskog sistema u namjeri da sebi ili drugom pribavi protivpravnu imovinsku korist i time drugom prouzrokuje imovinsku štetu, ili samo u namjeri da drugog ošteti.

Krivično djelo „Neosnovano korišćenje kredita i druge pogodnosti“ (član 245) čini onaj ko lažnim prikazivanjem činjenica ili njihovim prikriivanjem dobije za sebe ili drugog kredit, subvenciju ili drugu pogodnost iako za to ne ispunjava propisane uslove, onaj ko dobijeni kredit, subvenciju ili drugu pogodnost iskoristi za drugu namjenu od one za koju mu je kredit, subvencija ili druga pogodnost odobrena, kao i odgovorno lice u privrednom društvu ili drugom subjektu privrednog poslovanja ako su kredit, subvencija ili druga pogodnost pribavljeni za privredno društvo ili drugi subjekt privrednog poslovanja ili ako su nenamjenski korišćeni od strane tih subjekata.

Krivično djelo „Utaja poreza i doprinosa“ (član 264) čini onaj ko, u namjeri da on ili neko drugi izbjegne potpuno ili djelimično plaćanje poreza, doprinosa ili drugih propisanih dažbina, daje lažne podatke o zakonito stečenim prihodima, o predmetima ili drugim činjenicama koje su od uticaja na utvrđivanje ovakvih obaveza ili ko u istoj namjeri, u slučaju obavezne prijave, ne prijavi zakonito stečeni prihod, odnosno predmete ili druge činjenice koje su od uticaja na utvrđivanje ovakvih obaveza ili ko u istoj namjeri na drugi način prikriva podatke koji se odnose na utvrđivanje navedenih obaveza, a iznos obaveze čije se plaćanje izbjegava prelazi hiljadu eura.

Krivično djelo „Krijumčarenje“ (član 265) čini onaj ko se bavi prenošenjem robe preko carinske linije izbjegavajući mjere carinskog nadzora ili ko izbjegavajući mjere carinskog nadzora prenese robu preko carinske linije naoružan, u grupi ili uz upotrebu sile ili prijetnje kao i onaj ko se bavi prodajom, rasturanjem ili prikriivanjem neocarinjene robe ili organizuje mrežu preprodavaca ili posrednika za rasturanje takve robe.

Krivično djelo „Pronevjera“ (član 420) čini onaj ko u namjeri da sebi ili drugom pribavi protivpravnu imovinsku korist prisvoji novac, hartije od vrijednosti ili druge pokretne stvari koje su mu povjerene u službi ili na radu u državnom organu, privrednom društvu, ustanovi ili drugom subjektu ili radnji.

Krivično djelo „Protivzakonito posredovanje“ (član 422) čini onaj ko primi nagradu ili kakvu drugu korist da korišćenjem svog službenog ili društvenog položaja ili uticaja posreduje da se izvrši ili ne izvrši neka službena radnja, onaj ko službenom ili drugom licu da, ponudi ili obeća nagradu ili kakvu drugu korist da korišćenjem svog službenog ili društvenog položaja ili uticaja posreduje da se izvrši ili ne izvrši neka službena radnja, onaj ko koristeći svoj službeni ili društveni položaj ili uticaj posreduje da se izvrši službena radnja koja se ne bi smjela izvršiti ili da se ne izvrši službena radnja koja bi se morala izvršiti kao i onaj ko službenom ili drugom licu da, ponudi ili obeća nagradu ili kakvu drugu korist da korišćenjem svog službenog ili društvenog položaja ili uticaja posreduje da se izvrši službena radnja koja se ne bi smjela izvršiti ili da se ne izvrši službena radnja koja bi se morala izvršiti.

Krivično djelo „Primanje mita“ (član 423) čini službeno lice, strano službeno lice kao i odgovorno lice u privrednom društvu koje zahtijeva ili primi poklon ili drugu korist ili koje primi obećanje

poklona ili druge koristi za sebe ili drugog da u okviru svog službenog ovlašćenja izvrši službenu radnju koju ne bi smjelo izvršiti ili da ne izvrši službenu radnju koju bi moralo izvršiti, kao i službeno lice, strano službeno lice i odgovorno lice u privrednom društvu koje zahtijeva ili primi poklon ili drugu korist ili koje primi obećanje poklona ili druge koristi za sebe ili drugog da u okviru svog službenog ovlašćenja izvrši službenu radnju koju bi moralo izvršiti ili da ne izvrši službenu radnju koju ne bi smjelo izvršiti. Ove odredbe se primjenjuju i kada je mito dato, ponuđeno ili obećano strano službenom licu.

Krivično djelo „Davanje mita“ (član 424) čini onaj ko službenom licu da, ponudi ili obeća poklon ili drugu korist da u okviru svog službenog ovlašćenja izvrši službenu radnju koju ne bi smjelo izvršiti ili da ne izvrši službenu radnju koju bi moralo izvršiti ili ko posreduje pri ovakvom podmićivanju službenog lica kao i onaj ko službenom licu da, ponudi ili obeća poklon ili drugu korist da u okviru svog službenog ovlašćenja izvrši službenu radnju koju bi moralo izvršiti ili da ne izvrši službenu radnju koju ne bi smjelo izvršiti ili ko posreduje pri ovakvom podmićivanju službenog lica

Krivično djelo „Zloupotreba službenog položaja“ (član 416) čini službeno lice koje iskorišćavanjem svog službenog položaja ili ovlašćenja, prekoračenjem granice svog službenog ovlašćenja ili nevršenjem svoje službene dužnosti pribavi sebi ili drugom kakvu korist, drugom nanese kakvu štetu ili teže povrijedi prava drugog.

Krivično djelo „Pranje novca“ (član 268) čini lice koje putem bankarskog, finansijskog ili drugog privrednog poslovanja prikrije način pribavljanja novca ili druge imovine za koje zna da su pribavljeni krivičnim djelom.

U Crnoj Gori je u toku revizija Krivičnog zakonika kroz koju će se unijeti zakonske odredbe koje će na eksplicitniji način zaštititi finansijske interese Evropske zajednice pogotovo kada su u pitanju poreska i carinska krivična djela protiv finansijskih interesa Evropske zajednice.

Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična djela (Sl. list RCG, broj 2/07 i 13/07) propisuje da i pravna lica mogu biti odgovorna za sva krivična djela protiv imovine iz Glave XXII, krivična djela protiv platnog prometa i privrednog poslovanja iz Glave XXIII kao i krivična djela protiv službene dužnosti iz Glave XXXIV Krivičnog zakonika Crne Gore. Ovaj zakon se primjenjuje na domaće i strano pravno lice koje je odgovorno za krivično djelo učinjeno na teritoriji Crne Gore, na strano pravno lice koje je odgovorno za krivično djelo učinjeno u inostranstvu na štetu Crne Gore, njenog državljanina ili domaćeg pravnog lica, kao i na domaće pravno lice koje je odgovorno za krivično djelo učinjeno u inostranstvu.

27 Koji su uslovi proceduralnog krivičnog zakona što se tiče teritorijalne nadležnosti, krivičnog djela (da li je namjera dovoljna?), izručivanja, krivičnog gonjenja i konfiskovanja?

Važenje krivičnog zakonodavstva Crne Gore

Krivično zakonodavstvo Crne Gore važi za svakog ko na njenoj teritoriji učini krivično djelo, ko učini krivično djelo na domaćem brodu, bez obzira gdje se brod nalazi u vrijeme izvršenja djela i ko učini krivično djelo u domaćem civilnom vazduhoplovu dok je u letu ili u domaćem vojnom vazduhoplovu, bez obzira gdje se vazduhoplov nalazio u vrijeme izvršenja krivičnog djela.

Krivično zakonodavstvo Crne Gore važi za svakog ko u inostranstvu učini više krivičnih djela iz seta krivičnih djela protiv ustavnog uređenja i bezbjednosti Crne Gore (čl. 357 do 369 i čl. 371 do 374 Krivičnog zakonika Sl. list RCG, br. 70/03, 13/04, 47/06 i Sl. list CG, br. 40/08) ili krivično djelo „Falsifikovanje novca“ (član 258), ako se falsifikovanje odnosi na novac koji je u vrijeme izvršenja krivičnog djela bio zakonsko sredstvo plaćanja u Crnoj Gori.

Krivično zakonodavstvo Crne Gore važi za državljanina Crne Gore i kad u inostranstvu učini koje drugo krivično djelo ako se zatekne na teritoriji Crne Gore ili bude ekstradiran u Crnu Goru.

Krivično zakonodavstvo Crne Gore važi i za stranca koji van teritorije Crne Gore učini prema njoj ili njenom državljaninu krivično djelo ako se zatekne na teritoriji Crne Gore ili bude ekstradiran u Crnu Goru.

Krivično zakonodavstvo Crne Gore važi i za stranca koji prema stranoj državi ili prema strancu učini u inostranstvu krivično djelo za koje se po zakonu zemlje u kojoj je učinjeno može izreći kazna zatvora od pet godina ili teža kazna, ako se zatekne na teritoriji Crne Gore, a ne bude ekstradiran stranoj državi.

Krivično djelo i krivica

Krivični zakonik Crne Gore (Sl. list RCG, br. 70/03, 13/04, 47/06 i Sl. list CG, br. 40/08) propisuje da je krivično djelo djelo koje je zakonom određeno kao krivično djelo, koje je protivpravno i koje je skrivljeno. Krivični zakonik propisuje da je kriv za krivično djelo učinilac koji je uračunljiv i koji je postupao sa umišljajem. Za krivično djelo učinjeno iz nehata učinilac može biti kriv samo kad to zakon određuje.

U skladu sa Zakonom o odgovornosti pravnih lica za krivična djela (Sl. list RCG, br. 2/07 i 13/07) i pravna lica mogu odgovarati za sva krivična djela iz posebnog dijela Krivičnog zakonika Crne Gore pa time i za krivična djela protiv imovine, platnog prometa i privrednog poslovanja, i krivična djela protiv službene dužnosti.

Ekstradicija

Crna Gora je pristupila brojnim bilateralnim i multilateralnim ugovorima iz područja međunarodne pravne pomoći koji regulišu oblast ekstradicije. Najznačajnija među njima je Evropska konvencija o ekstradiciji od 13.12.1957. godine sa Dodatnim protokolom od 15. oktobra 1975. godine i Drugim dodatnim protokolom od 17. marta 1978. godine („Sl. list SRJ“ – Međunarodni ugovori, br.10/2001) koja se u praksi najčešće pojavljuje kao pravni okvir za postupanje po ovim zahtjevima. Prilikom predaje instrumenata o potvrđivanju na član 6 konvencije izjavljena je rezerva da će se odbiti izručenje (član 6 stav 1 a) i tranzit svojih državljana (član 21 stav 2), i da će se odobriti tranzit nekog lica samo pod istim uslovima koji važe za ekstradiciju (član 21 stav 5) Konvencije.

Sa državama sa kojima ne postoji međunarodni ugovor, postupak izručenja odvija se na osnovu Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima (Sl. list CG, br. 4/08), koji propisuje uslove i proceduru izručenja okrivljenih i osuđenih lica. Uslovi za izručenje po zamolnici države molilje su da lice čije se izručenje traži nije crnogorski državljanin; da djelo zbog koga se traži izručenje nije učinjeno na teritoriji Crne Gore, protiv nje ili njenog državljanina; da je djelo zbog koga se traži izručenje krivično djelo i po domaćem zakonu i po zakonu države u kojoj je učinjeno; da po domaćem zakonu nije nastupila zastarjelost krivičnog gonjenja ili zastarjelost izvršenja kazne; da lice čije se izručenje traži nije zbog istog djela od domaćeg suda već osuđeno ili da za isto djelo nije od domaćeg suda pravosnažno oslobođeno; da je utvrđen identitet lica čije se izručenje traži; da država molilja navede činjenice i dokaze za postojanje osnovane sumnje da je lice čije se izručenje traži učinilo krivično djelo ili da postoji pravosnažna sudska odluka i da nije u pitanju djelo malog značaja u skladu sa Krivičnim zakonikom Crne Gore. Nije dozvoljeno izručenje zbog političkog krivičnog djela, djela povezanog sa političkim krivičnim djelom ili vojnog krivičnog djela u smislu Evropske konvencije o ekstradiciji. Ova zabrana se ne odnosi na krivična djela genocida, zločina protiv čovječnosti, ratnih zločina i terorizma. Ukoliko je prema zakonu države molilje za djelo zbog kojeg se izručenje traži propisana smrtna kazna, Crna Gora može odobriti takvo izručenje samo ako ta država pruži garancije da smrtna kazna neće biti izrečena, odnosno izvršena.

U smislu člana 22 Evropske konvencije o ekstradiciji na postupak izdavanja i privremenog pritvaranja koji se vrši na osnovu Konvencije, kada je Crna Gora zamoljena strana primijenjuje se Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima.

Ustavom Crne Gore (Sl. list CG, br. 1/07) propisano je da crnogorski državljanin ne može biti progнан niti izručen drugoj državi, osim u skladu sa međunarodnim obavezama Crne Gore.

Konfiskacija - oduzimanje

Krivični zakonik Crne Gore (Sl. list RCG, br. 70/03, 13/04, 47/06 i Sl. list CG, br. 40/08) u članu 112 propisuje da niko ne može zadržati imovinsku korist pribavljenu krivičnim djelom. Takva korist se oduzima pod uslovima predviđenim krivičnim zakonikom i sudskom odlukom kojom je utvrđeno izvršenje krivičnog djela. Od učinioca se oduzima novac, predmeti od vrijednosti i svaka druga imovinska korist koji su pribavljeni krivičnim djelom, a ako oduzimanje nije moguće učinilac se

obavezuje da plati novčani iznos koji odgovara pribavljenoj imovinskoj koristi. Imovinska korist pribavljena krivičnim djelom oduzima se i od lica na koja je prenesena bez naknade ili uz naknadu koja očigledno ne odgovara stvarnoj vrijednosti. Ako je krivičnim djelom pribavljena imovinska korist za drugog ta korist će se oduzeti.

U novousvojenom Zakoniku o krivičnom postupku (Sl. list CG, br. 57/09) posebna pažnja je posvećena oduzimanju prihoda, imovine i imovinske koristi koja je stečena krivičnim djelom. Zakonik u članu 90. predviđa postupak za privremeno oduzimanje imovine i finansijsku istragu radi proširenog oduzimanja imovine. Usvajanjem ovog zakonika uvodi se postupak trajnog oduzimanja imovine čije zakonito porijeklo nije dokazano (čl.486-489). Procedura nalaže da nakon pravosnažnosti presude kojom se okrivljeni oglašava krivim za krivično djelo za koje Krivični zakonik propisuje mogućnost proširenog oduzimanja imovine od osuđenog, njegovog pravnog sljedbenika ili lica na koje je osuđeni prenio imovinu, koji ne može da dokaže zakonitost njenog porijekla, državni tužilac, najkasnije u roku od jedne godine, podnosi zahtjev za trajno oduzimanje imovine osuđenog, njegovog pravnog sljedbenika ili lica na koje je osuđeni prenio imovinu za koju nema dokaza o zakonitosti njenog porijekla. Zahtjev se bez odlaganja dostavlja osuđenom, njegovom pravnom sljedbeniku ili licu na koje je osuđeni prenio imovinu, uz upozorenje da je dužan da dokaže zakonitost porijekla imovine, kao i da će imovina biti oduzeta ako se zakonitost njenog porijekla ne dokaže. Ako osuđeni, njegov pravni sljedbenik ili lice na koje je osuđeni prenio imovinu, vjerodostojnim ispravama, odnosno u nedostatku vjerodostojnih isprava, na drugi način ne dokaže zakonitost porijekla imovine, sud donosi rješenje o trajnom oduzimanju te imovine. Ako osuđeni, njegov pravni sljedbenik ili lice na koje je osuđeni prenio imovinu, vjerodostojnim ispravama ili na drugi način dokaže zakonitost porijekla imovine ili dijela imovine, sud donosi rješenje o potpunom ili djelimičnom odbijanju zahtjeva za trajno oduzimanje imovine.

B. Zaštita eura od falsifikovanja; Prvi stub; aspekti

28 Kakvu definiciju falsifikovanja i papirnih novčanica i kovanica pruža državni zakon?

Krivična djelovanja falsifikovanja propisana su u korpusu krivičnih djela protiv platnog prometa i privrednog poslovanja (Glava XXIII) i to: „Falsifikovanje novca“, „Falsifikovanje hartija od vrijednosti“, „Falsifikovanje i zloupotreba kreditnih kartica i kartica za bezgotovinsko plaćanje“, „Falsifikovanje znakova za vrijednost“ i „Pravljenje, nabavljanje i davanje drugom sredstava za falsifikovanje“.

U smislu člana 142 stav 24 Krivičnog zakonika Crne Gore (Sl. list RCG, br. 70/03, 13/04, 47/06 i Sl. list CG, br. 40/08), novac je metalni i papirni novac ili novac izrađen od nekog drugog materijala koji je na osnovu zakona u opticaju u Crnoj Gori ili u stranoj državi.

Krivično djelo „Falsifikovanje novca“ (član 258) čini lice koje napravi lažan novac u namjeri da ga stavi u opticaj kao pravi ili koje u istoj namjeri preinači pravi novac, lice koje pribavlja lažan novac u namjeri da ga stavi u opticaj kao pravi i lice koje lažan novac stavlja u opticaj. Propisana kazna za ove radnje je kazna zatvora od dvije do dvanaest godina. Teži oblik djela postoji ukoliko je ovim radnjama napravljen, preinačen, stavljen u promet ili pribavljen lažan novac u iznosu koji prelazi petnaest hiljada eura, odnosno odgovarajući iznos u stranom novcu, za koji je propisana kazna zatvora od pet do petnaest godina. Poseban oblik djela postoji kada lice koje je primilo lažan novac kao pravi, nakon što sazna da je lažan, takav novac stavi u opticaj ili kada lice zna da je načinjen lažan novac ili da je lažan novac stavljen u opticaj, pa to ne prijavi. Propisana sankcija je novčana kazna ili kazna zatvora do jedne godine. Zakonik propisuje i obavezno oduzimanje lažnog novca.

Krivično djelo „Falsifikovanje hartija od vrijednosti“ (član 259) čini lice koje napravi lažne hartije od vrijednosti ili preinači prave hartije od vrijednosti u namjeri da ih upotrijebi kao prave ili da ih drugom da na upotrebu ili lice koje takve lažne hartije upotrijebi kao prave ili ih u toj namjeri pribavi. Propisana kazna je kazna zatvora od jedne do pet godina. Teži oblici ovog krivičnog djela postoje

ukoliko ukupan iznos na koji glase falsifikovane hartije od vrijednosti nastale opisanim radnjama prelazi tri hiljade eura, za koji će se učinilac kazniti zatvorom od jedne do osam godina, i ukoliko ukupan iznos na koji glase falsifikovane hartije od vrijednosti prelazi trideset hiljada eura, za koji će se učinilac kazniti zatvorom od dvije do deset godina. Poseban oblik ovog krivičnog djela postoji kada lice lažne hartije od vrijednosti koje je primilo kao prave, saznajući da su lažne, stavi u promet. Za vršenje ovog oblika djela je propisana novčana kazna ili kazna zatvora do jedne godine. Lažne hartije od vrijednosti nastale opisanim radnjama se oduzimaju.

Krivično djelo „Falsifikovanje i zloupotreba kreditnih kartica i kartica za bezgotovinsko plaćanje“ (član 260) čini lice koje napravi lažnu platnu karticu ili ko preinači pravu platnu karticu u namjeri da je upotrijebi kao pravu ili ko takvu lažnu platnu karticu nabavi radi upotrebe ili je upotrijebi kao pravu. Propisana kazna je kazna zatvora do tri godine. Teži oblik ovog djela postoji ukoliko učinilac ovog krivičnog djela upotrebom kartice pribavi protivpravnu imovinsku korist, kada je propisana kazna kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina. Ukoliko iznos takve protivpravne imovinske koristi prelazi tri hiljade eura, propisana kazna je kazna zatvora od jedne do osam godina, a ukoliko iznos takve protivpravne imovinske koristi prelazi trideset hiljada eura, propisana kazna je kazna zatvora od dvije do deset godina. Za ovo krivično djelo kazniće se i lice koje djelo učini neovlašćenom upotrebom tuđe kartice.

Krivično djelo „Falsifikovanje znakova za vrijednost“ (član 261) čini lice koje napravi lažne ili preinači prave znakove za vrijednost u namjeri da ih upotrijebi kao prave ili da ih drugom da na upotrebu ili ko takve lažne znakove upotrijebi kao prave ili ih u toj namjeri pribavi. Propisana kazna za ovo djelo je kazna zatvora do tri godine. Teži oblici ovog djela postoje kada ukupna vrijednost znakova prelazi iznos od tri hiljade eura, za koji će se učinilac opisanog djela kazniti zatvorom od šest mjeseci do pet godina, odnosno trideset hiljada eura, za koji će se učinilac kazniti zatvorom od jedne do osam godina. Lakši oblik krivičnog djela postoji kada učinilac odstranjivanjem žiga kojim se znaci za vrijednost poništavaju ili kojim drugim načinom ide za tim da radi ponovne upotrebe ovim znacima da izgled kao da nijesu upotrijebljeni ili ako upotrijebljene znakove ponovo upotrijebi ili proda kao da važe. Za ovaj oblik vršenja krivičnog djela propisana je novčana kazna ili kazna zatvora do jedne godine. Lažni znakovi za vrijednost nastali opisanim radnjama se oduzimaju.

Krivični zakonik kao posebno krivično djelo propisuje „Pravljenje, nabavljanje i davanje drugome sredstava za falsifikovanje“ (član 262). Zakonik propisuje da će se kazniti zatvorom od šest mjeseci do pet godina lice koje pravi, nabavlja, prodaje ili daje drugom na upotrebu sredstva za pravljenje lažnog novca, platnih kartica ili lažnih hartija od vrijednosti. Lakši oblik ovog djela postoji kada neko lice pravi, nabavlja, prodaje ili daje drugom na upotrebu sredstva za pravljenje lažnih znakova za vrijednost, za koji je propisana novčana kazna ili kazna zatvora do dvije godine. Zakonik propisuje i obavezno oduzimanje pomenutih sredstava.

U cilju daljeg usaglašavanja krivičnog zakonodavstva Crne Gore sa *Acquis communautaire* i drugim relevantnim međunarodnim instrumentima i dobrom praksom, u toku je revizija postojećeg Krivičnog zakonika. Izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika upotpuniće se dispozicije pojedinih krivičnih djela, među kojima i krivičnih djela falsifikovanja, na način da će se kao dodatni oblici izvršenja krivičnog djela „Falsifikovanje novca“ iz člana 258 uvesti uvoz, izvoz i prevoz falsifikovanog novca. Takođe, radnje falsifikovanja novca će biti kažnjive ukoliko su novčanice ili metalni novac izrađene upotrebom zakonitih sredstava ili materijala, kršenjem prava ili uslova pod kojim ovlašćeni organi mogu izdavati valutu, bez saglasnosti tih organa. Posjedovanje sredstava za falsifikovanje novca će se uvesti kao dodatni oblik izvršenja krivičnog djela „Pravljenje, nabavljanje i davanje drugome sredstava za falsifikovanje“ iz člana 262 Krivičnog zakonika, isto i kada se radi o bezgotovinskim sredstvima plaćanja, dok će se kao dopunski objekat izvršenja krivičnog djela uvesti hologrami i druge komponente valute koje služe za zaštitu od falsifikovanja.

29 Da li državno zakonodavstvo predviđa obaveze kreditnih institucija da povuku iz opticaja sve novčanice i kovani novac za koji znaju ili imaju dovoljno razloga da vjeruju da su falsifikovani i da ih predaju nadležnim organima? Da li su određene sankcije u slučaju da nema saglasnosti sa ovom obavezom?

Krivičnim Zakonikom Crne Gore predviđena je obaveza povlačenja falsifikovanog novca i onog za koji se sumnja da je falsifikovan. Pored toga Centralna banka Crne Gore je Odlukom o snabdijevanju banaka novčanicama i kovanim novcem (Sl. list RCG, br. 82/04 i 39/05) predvidjela obavezu zaposlenih u radu sa gotovim novcem u komercijalnim bankama (kreditnim institucijama) da kada uoče primjerak novca za koji se sumnja da je falsifikat, takav primjerak uz propratno pismo sa naznačenim svim bitnim obilježjima novčanice ili kovanog novca šalju Centralnoj banci Crne Gore radi vršenja ekspertize (član 17 Odluke).

Zbog ekspeditivnosti i blagovremenog reagovanja, praksa je da se sumnjive novčanice ili kovanice prvo preuzimaju, po mogućnosti na licu mjesta od strane Uprave policije zbog neophodnih operativnih radnji, a nakon toga Uprava policije sumnjivi novac dostavlja Centralnoj banci - Direkciji za trezorsko poslovanje na ekspertizu.

Krivičnim zakonikom (član 258) predviđena je kazna zatvora do jedne godine ukoliko nije ispunjena pomenuta obaveza.

30 Koji su organi određeni za centralizaciju, tehničku analizu i obradu informacija o falsifikovanju novčanica i kovanica, eura kao i drugih valuta?

Postojećom zakonskom regulativom ovo pitanje nije regulisano. U praksi u Centralnoj banci Crne Gore postoji Odsjek za numizmatiku i ekspertizu novca. U okviru ovog Odsjeka vrši se centralizacija, tehnička analiza i obrada informacija o falsifikovanju novčanica, kovanica eura i drugih valuta. S obzirom da sve banke (kreditne institucije) novčanice i kovanice sa sumnjom na falsifikat prvo predaju Upravi policije koja iste kasnije dostavlja na ekspertizu CBCG, određena centralizacija podataka vrši se i u Upravi policije.

Novim Zakonom o CBCG trebalo bi predvidjeti da ove poslove obavlja CBCG, koja ima potpisan Sporazum sa ECB.

U okviru Uprave policije Crne Gore, od 16.12.2008. godine otvoren je i počeo sa radom potpuno novi i savremeni objekat - Forenzički Centar sa sjedištem u Danilovgradu.

U organizacionoj strukturi Forenzičkog Centra, pored ostalih grupa i poslova funkcioniše Grupa za ispitivanje rukopisa, dokumenata i informacionih tehnologija.

Grupa vrši tehničku analizu novčanica eura i drugih valuta, postupajući po zahtjevu područnih jedinica policije i pravosudnih organa.

Službenici koji rade na ovim poslovima su prošli potrebnu specijalističku obuku u okviru samog Centra, a sticanje novih znanja i razmjena iskustava i informacija se vrši kroz prisustva seminarima i predavanjima, iniciranim od strane specijalizovanih regionalnih organizacija (OLAF, Interpol), kao i saradnju sa Centralnom bankom Crne Gore.

Ispitivanja novčanica se vrše na uređajima „Projectina Docubox Dragon» i «Foster+Freeman VSC 4”, koji posjeduju mogućnost primjene UV, transparentnog, bijelog, IR, bočnog i Lumi svijetla uz izmjenu filtera. Primjenom Retro svijetla moguće je ispitivanje retro-reflektivnih elemenata na hologramima.

Napomena: Pogledati detaljnije u poglavlju 24 odgovore na pitanja od 177 do 186.

31 Da li su određene procedure za prenos primjera falsifikovanja novčanica i kovanica, eura kao i drugih valuta i sa time povezanih informacija relevantnim organima unutar ili van vaše zemlje?

Evropska Komisija/OLAF i Centralna banka Crne Gore su u maju 2008. godine potpisali Sporazum o saradnji i razmjeni informacija u vezi falsifikata kovanog novca eura. Dio potpisanog Sporazuma u slučaju potrebe predviđa slanje falsifikata Evropskoj Komisiji/OLAF-u/ETSC-u, kao i obaveznu razmjenu informacija o falsifikatima kovanog novca otkrivenog na teritoriji Crne Gore. Evropska Centralna Banka i Centralna banka Crne Gore su u januaru 2009. godine potpisale Sporazum o saradnji u kom se takođe u slučaju potrebe predviđa slanje falsifikata ECB-u, kao i redovna razmjena informacija o falsifikatima novca otkrivenog na teritoriji Crne Gore. Poslovi prenosa primjeraka falsifikovanih novčanica i kovanica eura kao i drugih valuta precizirani su Procedurama za rad Sektora za finansijske i bankarske operacije.

U Upravi policije, NCB INTERPOL u sklopu svojih definisanih aktivnosti, razmjenjuje informacije i koordinira međunarodnim policijskim operacijama i u slučajevima kada se radi o krivičnim djelima vezanim za falsifikovanje novca i sredstava bezgotovinskog plaćanja. Falsifikovanje novca je takođe prepoznat kao jedan od prioriteta, od strane INTERPOL-a i EUROPOL-a. U tom pravcu, razmjena informacija posredstvom NCB INTERPOL-a se u praksi odvija u dva smjera.

Razmjena informacija na međunarodnom nivou – NCB INTERPOL kontinuirano, sistematski i sveobuhvatno prikuplja sve informacije od organizacionih jedinica Uprave policije, u slučajevima kada se radi o krivičnim djelima falsifikovanja novca. U vezi navedenog, postoji uputstvo kojim se obavezuju svi segmenti Uprave policije da ovakve podatke dostavljaju NCB INTERPOL-u na dalji postupak. Podaci koji se dostavljaju su:

- Podaci o licima osumnjičenim za krivično djelo falsifikovanja novca
- Fornezički izvještaj o karakteristikama falsifikata (indikativ, broj ploče, kvalitet hartije, itd.)
- Modus operandi izvršenja krivičnog djela

Ovakve informacije NCB INTERPOL objedinjava, i u odgovarajućem formatu (definisano od strane INTERPOL-a) i odgovarajućim zaštićenim kanalom komunikacije (I-24/7) šalje Generalnom sekretarijatu INTERPOL-a i državama članicama INTERPOL-a radi dostavljanja povratnih informacija ukoliko dođe do poklapanja podataka.

Na isti način se prikupljaju informacije od Centralne banke Crne Gore, koja takođe posjeduje bazu podataka pronađenog falsifikovanog novca (uključujući i falsifikovani novac koji je pronađen ali nije pokrenut prekrivični ili krivični postupak), i ti podaci se takođe objedinjavaju i analiziraju od strane NCB INTERPOL-a i dostavljaju INTERPOL-u.

Pored toga, podaci o evidentiranom falsifikovanom novcu, kao i trendovima u kretanju i upotrebi falsifikovanog novca kroz Crnu Goru, dostavljaju se u formi izvještaja i EUROPOL-u.

U slučaju potrebe i zahtjeva inostranih policijskih organizacija, shodno odobrenju nadležnog suda i tužioca koji rukovodi predmetom, primjerci falsifikovanih novčanica (ili kovanog novca) mogu biti dostavljeni INTERPOL-u, EUROPOL-u ili nekoj drugoj zainteresovanoj inostranoj policijskoj službi na dalju analizu. U praksi je već bilo takvih slučajeva kada su zaplijenje novčanice eura dostavljane INTERPOL-u, a zaplijenjene falsifikovane novčanice dolara predstavnicima US Secret Service-a SAD-a.

Razmjena informacija na nacionalnom nivou – NCB INTERPOL kontinuirano prati dio INTERPOL-ove baze podataka koja sadrži podatke o falsifikovanom novcu i sve podatke pravovremeno i kontinuirano dostavlja odgovarajućim subjektima na nacionalnom nivou (Uprava policije - Odsjek za suzbijanje privrednog kriminaliteta, Odsjek za borbu protiv organizovanog kriminaliteta i Centralna banka Crne Gore). Podaci sadrže informacije o novim trendovima u falsifikovanju novca, identifikovane nove tipove falsifikovanih novčanica i kovanog novca, područja u kojima je falsifikovani novac pronađen, operativni podaci o porijeklu tog novca (područje sa kojeg dolazi, potencijalno mjesto štamparije), način otkrivanja novih tipova falsifikata, itd.

Kada su u pitanju procedure za prenos primjera falsifikovanja novčanica i kovanica, eura kao i drugih valuta i sa time povezanih informacija relevantnim organima u zemlji, opis je dat u okviru pitanja 34 iz ovog poglavlja.

32 Da li su određene procedure za skupljanje i indeksaciju statističkih podataka u vezi sa falsifikovanjem novčanica i kovanica, eura kao i drugih valuta?

Poslovi indeksacije i skupljanja statističkih podataka vezanih za falsifikate novčanica i kovanica eura, kao i drugih valuta, precizirani su Procedurama za rad Sektora za finansijske i bankarske operacije Centralne banke Crne Gore. Prema procedurama sumnjivi novac prima se isključivo uz zahtjev za ekspertizu koji sadrži podatke o:

- Podnosiocu zahtjeva za ekspertizu;
- Sumnjivom novcu (valuta, apoen, serijski broj, broj komada, mjesto i datum otkrivanja);
- Pravnim ili fizičkim licima kod kojih je otkriven sumnjivi novac tj. lični podaci, adresa, kontakt telefon, (osim u slučajevima kada Uprava policije ili pravosudni organi iz opravdanih razloga nijesu u mogućnosti navesti podatke).

U sklopu procedura predviđeno je u evidenciji o čuvanju falsifikata:

- Evidentiranje svih relevantnih podataka vezanih za obrađene falsifikate i originalni novac: valutu, apoen, količinu, vrstu, tip;
- Evidentiranje podataka vezanih za podnosioca zahtjeva i lica ili firme kod koje je otkriven falsifikat;
- Arhiviranje predmetnih falsifikata;

Na osnovu obrađenih falsifikata sačinjavaju se mjesečni, kvartalni i godišnji izvještaji koji se dostavljaju šefu Odsjeka, direktoru Direkcije za trezorsko poslovanje i rukovodstvu Centralne banke.

Forenzički Centar kao jedna cjelina Uprave policije ima svoju internu bazu podataka registrovanih falsifikata novčanica eura i drugih valuta, dostavljenih na vještačenje u zadnje dvije godine.

Sa rezultatima vještačenja u pismenoj formi se upoznaje podnosilac zahtjeva, nakon čega službenici Sektora kriminalističke policije i NCB Interpola preuzimaju dalje radnje na pronalaženju mjesta i lica uključenih u eventualnu proizvodnju i rasturanje falsifikovanih novčanica.

U 2008. godini i u prvih šest mjeseci 2009. godine, Forenzičkom Centru je dostavljeno ukupno 1 366 novčanica, eura i drugih valuta za vještačenje. Prikaz u tabeli.

vremenski period	br. dostavljenih novčanica	br.konstatovanih falsifikata
2008. godina	708	652
1.01.-30.06.2009. god.	658	497
Ukupno	1366	1149

Valute i apoenska struktura konstatovanih falsifikata novčanica u prvih šest mjeseci 2009. godine prikazana je u sledećoj tabeli:

valuta i apoen	konstatovano falsifikata
500 eura	1
200 eura	9
100 eura	215
50 eura	19
20 eura	110
10 eura	1
20 funti	2
100 USA \$	140

33 Koje se sankcije primjenjuju za puštanje u opticaj i za upotrebu kovanica koje su slične euru?

U smislu člana 142 stav 24 Krivičnog zakonika Crne Gore (Sl. list RCG, br. 70/03, 13/04, 47/06 i Sl. list CG, br. 40/08) novac je metalni i papirni novac ili novac izrađen od nekog drugog materijala koji je na osnovu zakona u opticaju u Crnoj Gori ili u stranoj državi.

Krivično djelo „Falsifikovanje novca“ (član 258) čini lice koje napravi lažan novac u namjeri da ga stavi u opticaj kao pravi ili koje u istoj namjeri preinači pravi novac, lice koje pribavlja lažan novac u namjeri da ga stavi u opticaj kao pravi i lice koje lažan novac stavlja u opticaj. Propisana kazna za ove radnje je kazna zatvora od dvije do dvanaest godina. Teži oblik djela postoji ukoliko je ovim radnjama napravljen, preinačen, stavljen u promet ili pribavljen lažan novac u iznosu koji prelazi petnaest hiljada eura, odnosno odgovarajući iznos u stranom novcu, za koji je propisana kazna zatvora od pet do petnaest godina. Poseban oblik djela postoji kada lice koje je primilo lažan novac kao pravi, nakon što sazna da je lažan, takav novac stavi u opticaj ili kada lice zna da je načinjen lažan novac ili da je lažan novac stavljen u opticaj, pa to ne prijavi. Propisana sankcija je novčana kazna ili kazna zatvora do jedne godine. Zakonik propisuje i obavezno oduzimanje lažnog novca.

U skladu sa Zakonom o odgovornosti pravnih lica za krivična djela (Sl. list RCG, br. 2/07 i 13/07) i pravna lica mogu odgovarati za sva krivična djela iz posebnog dijela Krivičnog zakonika Crne Gore pa time i za krivična djela falsifikovanja i sva druga djela protiv imovine, platnog prometa i privrednog poslovanja i službene dužnosti. Ovaj zakon se primjenjuje na domaće i strano pravno lice koje je odgovorno za krivično djelo učinjeno na teritoriji Crne Gore, na strano pravno lice koje je odgovorno za krivično djelo učinjeno u inostranstvu na štetu Crne Gore, njenog državljanina ili domaćeg pravnog lica, kao i na domaće pravno lice koje je odgovorno za krivično djelo učinjeno u inostranstvu.

Sankcije koje se mogu izreći pravnom licu za krivično djelo su kazna (novčana kazna i prestanak pravnog lica), uslovna osuda i mjere bezbjednosti (sačinjavanje i sprovođenje programa

djelotvornih, neophodnih i razumnih mjera, oduzimanje predmeta, javno objavljivanje presude i zabrana obavljanja određenih privrednih ili drugih djelatnosti).

34 Koje su procedure i organi uspostavljeni u borbi protiv falsifikovanja?

U borbi protiv falsifikovanja novca uključeni su Centralna banka Crne Gore, Uprava policije i pravosudni organi u Crnoj Gori.

Centralna banka Crne Gore, svojim Odlukama i Procedurama za rad Sektora za finansijske i bankarske operacije propisala je kompletan postupak sa "sumnjivim" novčanicama i kovanicama, od momenta uočavanja ovog novca, do finalnog dijela sačinjavanja Izveštaja o ekspertizi i upoznavanja svih relevantnih subjekata o novootkrivenom ili već registrovanom tipu falsifikata.

Uprava policije posebnu pažnju posvećuje pronalaženju i suzbijanju pojave falsifikovanog novca na području Crne Gore. S obzirom da se u Crnoj Gori kao zvanično sredstvo plaćanja koristi EURO, to je prisutna pojava falsifikovanih novčanica ove valute.

U junu 2008. godine, Vrhovni državni tužilac je uputio akt Centralnoj banci Crne Gore i svim poslovnim bankama na području Crne Gore, kojim ove subjekte obavezuje da se nadležnim organima (Upravi policije i Tužilaštvu), prijavi svaka pojava falsifikovanog novca, s obzirom da je predhodnim analizama utvrđeno da veliki broj falsifikovanih novčanica bude otkriven na šalterima banaka prilikom uplate novca u vidu pazara od strane privrednih subjekata i drugih vidova uplate od strane pravnih i fizičkih lica. Osnov za ove obavezujuće procedure je zasnovan na činjenici da je u Krivičnom zakoniku, članom 258 inkriminisano krivično djelo Falsifikovanje novca, a u članu 386 stav 2 u vezi sa stavom 1 precizirano da se "neprijavlivanje krivičnog djela i učinioa inkriminiše kao posebno krivično djelo". Prema članu 228 Zakonika o krivičnom postupku, takođe je propisano "Da je svako dužan da prijavi krivično za koje se goni po službenoj dužnosti". Ovim aktivnostima Vrhovnog državnog tužioca je predhodilo nekoliko sastanaka između predstavnika Vrhovnog državnog tužilaštva, Uprave policije i Centralne banke CG, na kojima je analizirana problematika koja se odnosi na falsifikovanje novca, u prvom redu EURO valute, na području Crne Gore. Uzimajući u obzir obavezujući dopis VDT-a, prema Centralnoj banci CG i prema svim poslovnim bankama, službenici Uprave policije-Odsjeka za suzbijanje privrednog kriminaliteta su sa rukovodiocima svih filijala poslovnih banaka u opštinama dogovorili načine prijavljivanja policiji o pojavi falsifikovanog novca.

Na ovaj način policija blagovremeno dobija podatke o svakoj pojavi falsifikovanog novca, što je važno zbog preduzimanja radnji iz nadležnosti policije, a koje se odnose na praćenje pojave (odakle je falsifikovana novčanica, mjesto puštanja u opticaj, lice koje je donijelo novčanicu na šalteru banke i sl.). Po prikupljanju potrebnih podataka, policija preduzima radnje koje se odnose na pronalaženja izvršioca krivičnog djela koji je sa umišljajem pustio falsifikovanu novčanicu u opticaj. Policija djeluje i preventivno, na način što edukativno usmjerava učesnike u platnom prometu, kod kojih se kroz predaju novčanih sredstava na šalterima banaka, češće pojavljuju falsifikovane novčanice (sugeriše se pojačana kontrola, nabavka aparata za testiranje novčanica, skreće se pažnja na apoensku strukturu koja je najdominantniji falsifikat i sl),

Osim informacija o pojavi falsifikovanog novca koje policija dobija od banaka, prijavu vrše i vlasnici maloprodajnih objekata kada oni sami posumljaju da je neko lice platilo falsifikovanom novčanicom. Policija, takođe, svojim aktivnostima dolazi do podataka o licima koja se bave rasturanjem falsifikovnog novca, te preduzima radnje i mjere u cilju pronalaženja falsifikovanog novca kod tih lica i obezbjeđivanja dokaza o izvršenom krivičnom djelu iz člana 258 Krivičnog zakonika Crne Gore.

Novčanice koje policija preuzme, kako od banaka tako i iz drugih izvora, a u čiju ispravnost se sumnja, dostavljaju se Forezničkom centru radi vještačenja, a odatle se prosleđuju Centralnoj banci Crne Gore radi vršenja ekspertize i sačinjavanja baze podataka o falsifikovanim novčanicama sa individualnim karakteristikama novčanice. Nalaz ekspertize Centralne banke se dostavlja Upravi policije, a novčanice, ukoliko se radi o falsifikatu, ostaju kod Centralne banke i iste

će, ukoliko budu zatražene od strane suda prilikom rješavanja u krivičnom postupku, biti dostavljene sudu kao dokaz.

Službenici odsjeka za suzbijanje privrednog kriminaliteta u okviru Sektora kriminalističke policije su nadležni za rad po ovom krivičnom djelu, a ukoliko se radi o organizovanim oblicima kriminala kada je u pitanju falsifikovanje novca, uključuje se Odsjek za suzbijanje organizovanog kriminala.

35 Da li je Crna Gora učestvovala u Pericles programu?

Crna Gora je aktivan učesnik Pericles programa preko Centralne banke Crne Gore i Uprave policije.

Predstavnici Centralne banke Crne Gore su učestvovali na seminaru koji je organizovan pod pokroviteljstvom OLAF-a, a u sklopu Pericles programa "Euro-zaštita novčanica od falsifikovanja, istražne, tehničke i sudske perspektive" održanom 04.- 06. juna 2003. godine u Lisabonu.

Centralna banka Crne Gore je u januaru 2008. godine potpisala Sporazum o saradnji i razmjeni informacija u vezi falsifikata kovanog novca eura sa OLAF-om. Nakon potpisivanja sporazuma predstavnici CBCG su učestvovali na seminaru "Zaštita eura: taktički i tehnički trening" održanom od 30. juna do 02. jula 2008. godine u Podgorici a pod pokroviteljstvom Pericles programa.

U periodu od 10. -12. marta 2009. godine, predstavnici Centralne banke Crne Gore učestvovali su u "Tehničko analitičkom treningu eksperata za falsifikate kovanog novca eura" u ETSC-u u Pessacu, takođe održanom u okviru Pericles programa.

Zahvaljujući aktivnom učešću u borbi protiv falsifikata Centralnoj banci Crne Gore je ponuđeno partnerstvo sa OLAF-om u organizivanju stručnog seminara. Seminar na temu " Jačanje zaštite eura u finansijskom sektoru" je organizovan sa ciljem obuke zaposlenih u finansijskom sektoru (komercijalne banke) i Upravi policije, a koji je uspješno realizovan 16. i 17. jula 2009. godine u Podgorici.

Predstavnici Uprave policije odnosno Odsjeka za suzbijanje privrednog kriminaliteta, Odsjeka za borbu protiv organizovanog kriminala i NCB INTERPOL-a prisustvuju radionicama koje se organizuju u okviru projekta, u okviru kojeg prezentuju saznanja i raspoložive informacije o falsifikovanju novca u Crnoj Gori.

Zahvaljujući Pericles programu, u saradnji sa OLAF-om i EUROPOL-om, Uprava policije je bila koorganizator dva seminara, održanim u Crnoj Gori u periodu 2008-2009.godine, za predstavnike policije, tužilaštva i Centralne banke Crne Gore, kao i za predstavnike privatnog bankarskog i finansijskog sektora.

Planirano je da se održi i treći seminar, kojim bi se zaokružila obuka crnogorskih službenika u prepoznavanju, sprječavanju i borbi protiv falsifikovanja novca.

Aneksi:

Aneks 260 - Zakon o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru, 7, 17

Aneks 262 - Uredba o zvanjima unutrašnjih revizora, 17

Aneks 263 - Uredbu o uspostavljanju unutrašnje revizije u javnom sektoru, 17

Aneks 264 - Uputstvo o radu državnog trezora, 18

Aneks 265 - Strategija razvoja unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru (Pifc-Public Internal Financial Control) u Crnoj Gori, 8

Aneks 266 - Pravilnik o načinu i postupku rada unutrašnje revizije, 17