

MINISTRSTVO ZA FINANCE
Župančičeva 3

1000 LJUBLJANA

25.05.2011

Spoštovani!

Odbor sekcije preizkušenih notranjih revizorjev pri Slovenskem inštitutu za revizijo je v zvezi s predlogom zakona o javnih financah sprejel tele pripombe:

NOTRANJI NADZOR JAVNIH FINANC, REVIDIRANJE SREDSTEV EVROPSKIH SKLADOV IN PRORAČUNSKO INŠPICIRANJE

182. člen
(notranji nadzor javnih financ)

Notranji nadzor javnih financ obsega na enotnem sistemu zasnovano finančno poslovanje, kontrole in notranje revidiranje, ki ga vzpostavi neposredni in posredni uporabnik državnega, pokrajinskega in občinskega proračuna, ZPIZ in ZZZS, da s tem obvladuje poslovanje in zagotavlja zakonito, gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev ter doseganje ciljev.

Komentar:

Glede na to, da je dikcija NNJF zapisana drugače kot v obstoječem zakonu, ni jasno razvidno, ali gre za spremembo v prevodu ali spremembo vsebine?

13.1 Notranji nadzor javnih financ pri neposrednih in posrednih uporabnikih državnega, pokrajinskega in občinskega proračuna, ZPIZ in ZZZS

183. člen
(notranji nadzor javnih financ pri neposrednih in posrednih uporabnikih državnega, pokrajinskega in občinskega proračuna, ZPIZ in ZZZS)

(1) Predstojnik neposrednega in posrednega uporabnika državnega, pokrajinskega in občinskega proračuna, ZPIZ in ZZZS je odgovoren za ustreznost in učinkovitost sistema finančnega poslovanja, notranjih kontrol in notranjega revidiranja.

Predlog:

(1) Predstojnik neposrednega in posrednega uporabnika državnega, pokrajinskega in občinskega proračuna, ZPIZ in ZZZS je odgovoren za vzpostavitev in učinkovito delovanje notranjega nadzora javnih financ.

Komentar:

- Nujna je ohranitev termina »vzpostavitev« (iz obstoječega zakona), ker sistem še ni povsod vzpostavljen v celoti (občasno opravljanje notranjih revizij brez ustreznih strokovnih podlag ne predstavlja vzpostavljenega notranjega revidiranja oz notranjega nadzora javnih financ).
- Predlagamo črtanje besede »ustreznost«, ker ni nikjer definirano, kaj to pomeni.
- Namesto naštevanja, za kaj je predstojnik odgovoren, predlagamo uporabo v 182. členu navedene opredelitve.

(2) Finančno poslovanje obsega vzpostavitev in izvajanje načrtovanja in izvrševanja proračunov in finančnih načrtov, računovodenja in poročanja zato, da se zagotovi zakonita, gospodarna in učinkovita poraba javnih sredstev, ter dosežejo zastavljeni cilji.

(3) Notranje kontrole obsegajo sistem postopkov in metod za obvladovanje tveganja, ki lahko vplivajo na zakonito, gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev, ter doseganje zastavljenih ciljev.

Predlog:

(3) Notranje kontrole so usmeritve in postopki, ki pomagajo zagotoviti, da se smernice vodstva izpeljejo in da se opravijo potrebna dejanja v zvezi z obvladovanjem tveganj za doseg ciljev.

Komentar:

Glede na to, da obstoja v stroki sprejeta opredelitev notranjih kontrol (in notranjega revidiranja) predlagamo, da se v zakon umestita že sprejeti opredelitvi. Sprejeti opredelitvi naj se vključita tudi v podzakonske akte.

(4) Notranje revidiranje zagotavlja neodvisno preverjanje sistemov finančnega poslovanja in notranjih kontrol, ugotavljanje slabosti ter svetovanje predstojniku za izboljšave.

Predlog:

Notranje revidiranje je neodvisna in nepristranska dejavnost dajanja zagotovil in svetovanja; namenjena je povečevanju koristi in izboljševanju delovanja organizacije. Organizaciji pomaga uresničevati njene cilje s spodbujanjem preišljenega, urejenega načina vrednotenja in izboljševanja uspešnosti postopkov ravnanja s tveganjem ter njegovega obvladovanja in upravljanja.

Komentar:

Podobno kot zgoraj – predlagamo umestitev v stroki in slovenskem prostoru obeh že sprejetih opredelitev.

(5) Minister, pristojen za finance, podrobneje predpiše merila za vzpostavitev notranjega nadzora javnih financ pri neposrednih in posrednih uporabnikih državnega, pokrajinskega in občinskega proračuna, ZPIZ in ZZZS.

Predlog:

(5) Minister, pristojen za finance, podrobneje predpiše merila za vzpostavitev notranjega revidiranja pri neposrednih in posrednih uporabnikih državnega, pokrajinskega in občinskega proračuna, ZPIZ in ZZZS.

Komentar:

Glede na to, da NNJF obsega tudi finančno poslovanje, ki je – med drugim tudi vzpostavitev in izvajanje načrtovanja in izvrševanja proračunov..... – najbrž predlagatelj ni mislil na predpisovanje meril za vzpostavitev le-tega. Predvidevamo, da bo predlagatelj pripravil merila za vzpostavitev notranjega revidiranja (odgovornost, vzpostavitev notranjega revidiranja, odnosi z UNP....)

184. člen

(način organiziranja notranjega revidiranja)

(1) Neposredni in posredni uporabniki državnega, pokrajinskega in občinskega proračuna ter ZPIZ in ZZZS morajo zagotoviti izvajanje notranjega revidiranja:

1. z lastno notranje-revizijsko službo ali
2. s skupno notranje-revizijsko službo ali
3. z zunanjim izvajalcem, če izpolnjuje pogoje za opravljanje nalog notranjega revidiranja po tem zakonu.

(2) Ne glede na prvi odstavek tega člena morajo predlagatelji finančnih načrtov iz prvega odstavka 41. člena tega zakona, ZPIZ, ZZZS in pokrajine zagotoviti izvajanje notranjega revidiranja z lastno notranje-revizijsko službo.

(3) Za ostale uporabnike proračuna minister, pristojen za finance, predpiše način organiziranja notranjega revidiranja.

(4) Pri organiziranju skupne notranje revizijske službe mora biti zagotovljena neodvisnost delovanja in obveznost poročanja predstojniku revidiranega uporabnika proračuna.

185. člen
(notranji revizor)

(1) Notranje revidiranje izvajajo notranji revizorji, ki imajo veljavno dovoljenje za izvajanje notranjega revidiranja uporabnikov proračuna ministra, pristojnega za finance. Dovoljenje velja tri leta od pridobitve, njegovo podaljšanje je vezano na strokovno usposabljanje in opravljanje revizijskih nalog. Merila za podaljšanje dovoljenja predpiše minister, pristojen za finance.

(2) Notranji revizor mora biti pri svojem delu samostojen, nepristranski in neodvisen. Še posebej to velja za pripravo predlogov revizijskih načrtov, izbiro revizijskih metod, poročanje, dajanje priporočil in spremljanje njihovega uresničevanja. Pri opravljanju revizij mora imeti prost dostop do prostorov, dokumentov in oseb, povezanih z revizijo.

Predlog:

(2) Notranjerevizijski izvajalec mora biti neodvisen, notranji revizorji pa morajo biti nepristranski pri opravljanju svojega dela. Še posebej to velja za pripravo predlogov na tveganjih zasnovanih načrtov, načrtov posameznih poslov, izbiro revizijskih metod, poročanje, dajanje priporočil in spremljanje napredovanja. Notranji revizor mora imeti prost dostop do prostorov, dokumentacije v kakršnikoli obliki, informacij, sredstev in zaposlenih. Notranjerevizijski predstojnik ima neposreden in neomejen dostop do predstojnika.

Komentar:

- Podobno kot zgoraj tudi tukaj predlagamo uskladitev s strokovnimi standardi pri terminologiji in pri opredelitvah: Notranjerevizijski izvajalec mora biti neodvisen, notranji revizorji pa morajo biti nepristranski pri opravljanju svojega dela. Samostojnost v stroki ni omenjena.
- Stroka prav tako od notranjih revizorjev pričakuje na tveganjih zasnovane načrte in loči med načrti (na daljšem, npr letnem nivoju) in načrti posameznih poslov.
- Spremljanje uresničevanja priporočil je v strokovnih standardih zabeleženo kot spremljanje napredovanja.
- Opredelitev o dostopu pri »opravljanju revizij« je preozka, saj mora biti prost dostop omogočen notranjim revizorjem ves čas – pri izvajanju vseh aktivnosti, dostop mora vključevati dokumentacijo v kakršnikoli obliki, informacije, sredstva in vse zaposlene (ne samo osebe, povezane z revizijo).
- V zakonu je nujna opredelitev, da ima notranjerevizijski predstojnik neposreden in neomejen dostop do predstojnika.

(3) Notranji revizor ne sme najmanj eno leto revidirati področja, na katerem je pred tem deloval.

Predlog:

(3) Notranji revizor ne sme opravljati nobenih drugih operativnih nalog. Notranji revizor ne sme najmanj eno leto revidirati področja, na katerem je pred tem deloval. Pri svetovalnih poslih je omejitev lahko krajša.

Komentar:

- Dikcija o prepovedi opravljanja drugih operativnih nalog je že napisana v zdaj veljavnem ZJF in je zelo pomembna pri delu notranjega revizorja.
- Glede na opredelitev notranjega revidiranja je potrebno upoštevati tako podajanje zagotovil kot tudi svetovalne posle.

(4) Potrdilo za naziv državni notranji revizor ali preizkušeni državni notranji revizor lahko pridobi oseba, ki ima univerzitetno izobrazbo oziroma visoko strokovno izobrazbo s specializacijo oziroma magisterijem ali izobrazbo, pridobljeno po študijskem programu druge stopnje v skladu z zakonom, ki ureja visoko šolstvo, ustrezne delovne izkušnje in je uspešno zaključila program izobraževanja za pridobitev naziva, ki ga sprejme minister pristojen za finance. Ob pridobitvi naziva državni notranji revizor ali preizkušeni državni notranji revizor pridobi oseba dovoljenje za izvajanje notranjega revidiranja uporabnikov proračuna.

(5) Minister, pristojen za finance, predpiše postopek in program izobraževanja za pridobitev naziva državni notranji revizor oziroma preizkušeni državni notranji revizor.

(6) Potrdilo za naziv državni notranji revizor oziroma preizkušeni državni notranji revizor izda minister, pristojen za finance, in ima pomen javne listine.

Poleg tega v predlogu zakona manjka zelo pomembna opredelitev strokovnih osnov/podlag za delo notranjih revizorjev.

V obstoječem zakonu je zapisana dikcija:

Notranji revizor opravlja revidiranje v skladu s kodeksom poklicne etike notranjih revizorjev ter s standardi notranjega revidiranja, ki jih izda minister, pristojen za finance, na podlagi prehodnega mnenja računskega sodišča.

Predlog:

Notranji revizor opravlja notranje revidiranje v skladu s predpisi, zajetimi v Hierarhiji pravil notranjega revidiranja, ki jo sprejme Slovenski inštitut za revizijo.

Komentar:

V obstoječem zakonu je dikcija o strokovnih osnovah/podlagah za delo notranjih revizorjev napisana preozko (v slovenskem prostoru obstoja tudi Kodeks notranjerevizijskih načel; poleg tega velja za notranje revizorje tudi kodeks poklicne etike notranjih revizorjev, ki ga sprejema IIA in je sestavni del celotnega Okvira mednarodnih strokovnih ravnanj, kamor sodijo tudi standardi).

Poleg tega standardi strokovnega ravnanja pri notranjem revidiranju nastajajo na podlagi znanj in izkušenj velikega števila mednarodno uveljavljenih notranjih revizorjev in v slovenskem prostoru lastnih standardov še nimamo. Nastanek lastnih standardov je namreč pogojen z večletnim delom velikega števila strokovnjakov .

Obstoječi »standardi« (zajeti v dikciji obstoječega zakona) so le prevod mednarodno sprejetih standardov, ki pa je že zastarel, saj se mednarodno sprejeti standardi spreminjajo vsako leto.

Slovenski inštitut za revizijo na podlagi 9. člena Zakona o revidiranju (Uradni list RS št. 65/2008) sprejema pravila notranjega revidiranja. Inštitut je v skladu s to svojo pristojnostjo sprejel Hierarhijo pravil notranjega revidiranja (Uradni list RS, št. 31/2010) v okviru katere je razvrstil pravila po ravneh. Na prvi ravni so Standardi strokovnega ravnanja pri notranjem revidiranju, ki jih sprejema IIA , Inštitut pa jih sproti prevaja in objavlja na spletni strani, prav tako so prevedeni tudi svetovalni napotki, ki jih izdaja IIA.

Lepo pozdravljeni.

Milan Jagrič

predsednik odbora
sekcije preizkušenih notranjih revizorjev