

1555.

Na osnovu člana 6 stav 3, člana 8 stav 6, člana 11 stav 5 i člana 13 stav 5 Zakona o upravljanju, unutrašnjoj kontroli i unutrašnjoj reviziji u javnom sektoru ("Službeni list CG", broj 89/25), Ministarstvo finansija donijelo je

PRAVILNIK

O BLIŽEM NAČINU UPRAVLJANJA, RUKOVOĐENJA I SPROVOĐENJA UNUTRAŠNJE KONTROLE U SUBJEKTIMA JAVNOG SEKTORA

("Službeni list Crne Gore", br. 120/25 od 20.10.2025)

Član 1

Ovim pravilnikom propisuje se bliži način upravljanja, rukovođenja, sprovođenja unutrašnje kontrole, kao i način procjene i upravljanja rizicima u subjektima javnog sektora (u daljem tekstu: subjekat).

Član 2

Izrazi koji se u ovom pravilniku koriste za fizička lica u muškom rodu podrazumijevaju iste izraze u ženskom rodu.

Član 3

Upravljanje podrazumijeva uspostavljanje procesa i struktura u subjektu, usmjeravanje subjekta i sprovođenje nadzora nad subjektom.

Član 4

Organ upravljanja treba da kreira kulturu u subjektu, koja podstiče integritet i etičke vrijednosti, odgovornost i usklađenost, kroz donošenje opštih akata, utvrđivanje politika i uspostavljanje praksi.

Organ upravljanja treba da utvrdi osnovne vrijednosti subjekta i da ih ličnim primjerom potvrđuje.

Organ upravljanja treba da obezbijedi efikasno upravljanje rizicima u subjektu i utvrdi politike upravljanja rizicima.

Član 5

Organ upravljanja treba da donese strategiju kojom se usmjerava subjekat da ostvari svoju misiju i viziju, odnosno da stvori vrijednost za zainteresovane strane.

Strategija se donosi za period od najmanje četiri godine.

Organ upravljanja treba da donese planove za sprovođenje strategije i obezbijedi resurse za njihovo sprovođenje.

Član 6

Organ upravljanja treba da utvrdi organizacionu strukturu subjekta.

Organizaciona struktura je okvir kojim se definišu uloge, obaveze i ovlašćenja za planiranje, sprovođenje, kontrolu i ocjenu procesa i aktivnosti subjekta, kao i odnosi u subjektu.

Član 7

Organ upravljanja treba da:

- na stručan, nezavisan i objektivna način vrši nadzor nad poslovanjem subjekta;
- kontinuirano komunicira sa zainteresovanim stranama u subjektu i van subjekta, radi praćenja sprovođenja strategije, ocjene ostvarenog učinka i upotrebe resursa, usklađenosti, kao i razvoja i implementacije upravljanja rizicima i unutrašnje kontrole;
- utvrdi formu i učestalost izvještavanja o svim pitanjima od značaja za poslovanje subjekta.

Član 8

Organ upravljanja treba da uspostavi funkciju unutrašnje revizije na način koji obezbjeđuje efektivnost funkcionisanja unutrašnje revizije u subjektu.

Organ upravljanja treba da obezbijedi resurse neophodne za postizanje svrhe unutrašnje revizije.

Organ upravljanja treba da uspostavi adekvatnu komunikaciju sa rukovodiocem funkcije unutrašnje revizije.

OKVIR ZA SPROVOĐENJE UNUTRAŠNJE KONTROLE U SUBJEKTIMA JAVNOG SEKTORA

1. UVOD

Unutrašnja kontrola je proces koji sprovodi rukovodstvo i zaposleni u subjektu, kako bi se pružilo razumno uvjeravanje da se u ostvarivanju misije subjekta postižu sljedeći opšti ciljevi:

- pravilno, ekonomično, efikasno i efektivno poslovanje;
- jačanje odgovornosti za ostvarivanje ciljeva;
- poštovanje važećih zakona i propisa;
- zaštita resursa od gubitaka koji mogu nastati zbog neodgovarajućeg upravljanja i korišćenja resursa, neopravdanog trošenja, kao i drugih nepravilnosti i prevara;
- potpuno i blagovremeno interno i eksterno finansijsko i nefinansijsko izvještavanje.

Ciljevi unutrašnje kontrole na nivou subjekta su:

- **Ciljevi poslovanja** odnose se na efektivnost i efikasnost poslovanja subjekta, uključujući ostvarivanje operativnih ciljeva i finansijskih rezultata, kao i zaštitu imovine od gubitka.
- **Ciljevi izvještavanja** odnose se na interno i eksterno finansijsko i nefinansijsko izvještavanje i mogu obuhvatiti pouzdanost, blagovremenost, transparentnost ili druge uslove propisane od strane regulatora, priznatih tijela za utvrđivanje standarda izvještavanja ili politika subjekta.
- **Ciljevi usklađenosti** odnose se na pridržavanje zakona i propisa koji regulišu rad subjekta i koje subjekat treba da primjenjuje u svom radu.

Unutrašnja kontrola se sprovodi kroz sljedeće komponente:

- **Kontrolno okruženje**
- **Procjena rizika**
- **Kontrolne aktivnosti**
- **Informacije i komunikacija**
- **Praćenje**

U okviru svake komponente prepoznata su načela i zahtjevi.

Komponente, načela i zahtjevi predstavljaju okvir koji subjekti treba da uspostave i sprovedu u cilju obezbjeđivanja efektivnosti unutrašnje kontrole.

Rukovodilac subjekta treba da odredi lice ili tijelo za koordinaciju sprovođenja unutrašnje kontrole u subjektu koje:

- pruža stručnu podršku u uspostavljanju, sprovođenju i razvoju unutrašnje kontrole;
- koordinira izradu internih pravila;

- u saradnji sa rukovodiocima organizacionih jedinica i koordinatorom za proces upravljanja rizicima priprema plan za unapređenje unutrašnjih kontrola, čiji je sastvani dio i plan unapređenja upravljanja rizicima;
- prati realizaciju plana za unapređenje unutrašnjih kontrola;
- koordinira samoocjenu unutrašnje kontrole i konsoliduje rezultate;
- izvještava rukovodioca subjekta o stanju i razvoju unutrašnje kontrole;
- priprema godišnji izvještaj o upravljanju i unutrašnjoj kontroli u saradnji sa koordinatorom za proces upravljanja rizicima i drugim zaposlenima u subjektu.

2. OKVIR

2.1. KONTROLNO OKRUŽENJE

2.1.1. Načelo: Organizaciona kultura

Rukovodilac subjekta treba da:

- definiše vrste akata od značaja za rukovođenje (odluke, pravilnici, poslovnici, interna pravila, smjernice, uputstva, instrukcije i sl) koja se donose u subjektu, njihovu svrhu i namjenu;
- donese akta kojima se obezbjeđuje dosljedno sprovođenje utvrđenih politika i praksi i drugih aktivnosti za ostvarenje ciljeva subjekta;
- obezbijedi primjenu donijetih akata, praćenje i blagovremeno rješavanje odstupanja.

2.1.2. Načelo: Organizaciona struktura

Rukovodilac subjekta treba da:

- jasno utvrdi dužnosti za svakog zaposlenog, kroz akt o unutrašnjoj sistematizaciji i organizaciji;
- u skladu sa utvrđenom organizacionom strukturom subjekta, organizuje procese koji obezbjeđuju ostvarenje ciljeva, strategije i misije subjekta;
- utvrdi i saopšti dužnosti, ovlašćenja i odgovornosti za postizanje specifičnih ciljeva, strategija i upravljanje resursima za svakog zaposlenog uključenog u konkretni proces, kroz odgovarajući akt (rješenje, odluka, interno pravilo, godišnji planski dokumenti, drugi planovi i sl.);
- periodično ocjenjuje i predlaže promjene u organizacionoj strukturi u cilju obezbjeđivanja njene adekvatnosti i efektivnosti.

2.1.3. Načelo: Ljudski resursi

Rukovodilac subjekta treba da:

- definiše strategije upravljanja ljudskim resursima (posebnim aktom ili u okviru drugog strateškog dokumenta);
- definiše kompetencije zaposlenih (znanje, vještine, iskustvo i lične osobine) u saradnji sa rukovodiocima organizacionih jedinica;
- pripremi kadrovski plan, u saradnji sa rukovodiocima organizacionih jedinica;

- definiše kriterijume za ocjenu rada zaposlenih i obezbijedi sprovođenje ocjenjivanja zaposlenih;
- uspostavi prakse za obezbjeđivanje motivisanosti zaposlenih (novčane nagrade, napredovanje, veća odgovornost, stručno usavršavanje, priznanje i sl.);
- donese planove stručnog usavršavanja, uvažavajući predloge rukovodilaca organizacionih jedinica i obezbjeđuje njihovo sprovođenje;
- donese planove za zamjenu zaposlenih, kako bi se osigurao kontinuitet poslovanja.

2.1.4. Načelo: Ciljevi

Rukovodilac subjekta treba da:

- definiše specifične, mjerljive, vremenski određene i realne strateške ciljeve u strategijama, kao i indikatore za mjerenje uspješnosti ostvarenih ciljeva;
- definiše specifične, mjerljive, vremenski određene i realne operativne ciljeve u godišnjim planskim dokumentima (godišnji plan, program rada, plan rada i sl.) na nivou subjekta i po organizacionim jedinicama, koji moraju biti usklađeni sa strateškim ciljevima;
- obezbijedi da se postavljeni ciljevi koriste kao osnova za raspodjelu raspoloživih resursa;
- definiše rizike i mjere za održavanje rizika u okviru apetita za rizik.

Rukovodilac subjekta odgovoran je za ostvarivanje ciljeva subjekta i upravljanje resursima na zakonit, ekonomičan, efikasan i efektivan način.

2.1.5. Načelo: Prenosjenje ovlašćenja i odgovornost

Rukovodilac subjekta treba, tamo gdje je to primjenljivo u skladu sa zakonom, da rješenjem prenese ovlašćenja na rukovodioce organizacionih jedinica ili na druge zaposlene u subjektu, u mjeri u kojoj je to potrebno, za postizanje ciljeva organizacionih jedinica i subjekta, kao i da obezbijedi sljedeće preduslove za realizaciju prenijetih ovlašćenja:

- očekivani rezultati i učinak su definisani;
- ovlašćenje odgovara nivou dužnosti, što uključuje samostalnost u planiranju i realizaciji planova, uključujući i upravljanje dodjeljenim resursima;
- utvrđen je vremenski period na koji se odnosi ovlašćenje;
- utvrđena su ograničenja i pragovi ovlašćenja za donošenje odluka i odobravanje plaćanja;
- utvrđen je način i učestalost izvještavanja o realizaciji prenijetih dužnosti i ciljeva.

2.1.6. Načelo: Upravljanje nepravilnostima

Rukovodilac subjekta treba da:

- utvrđene osnovne vrijednosti subjekta implementira kroz procese u subjektu;
- uspostavi sistem za prijem obavještenja u slučaju sumnji na greške, nedostatke, nepravilnosti, prevare ili nedozvoljene radnje, neodgovarajuće upravljanje i korišćenje resursa u skladu sa zakonom kojim se uređuje sprečavanje korupcije, a kojim se određuje lice ili organizaciona jedinica za prijem i postupanje po obavještenjima, propisuju rokovi, sadržaj prijave, postupak provjere istinitosti navoda iz prijave i preduzimanja radnji u vezi prijave, kao i obaveza vođenja evidencija i sl;
- obezbijedi obuke radi unapređenja znanja zaposlenih o rizicima za nastanak nepravilnosti i prevara, važnosti prijavljivanja nepravilnosti, kao i pruži podršku licima koja prijavljuju nepravilnosti i prevare;
- obezbijedi nepristrasno, dosljedno, profesionalno, sveobuhvatno, transparentno i blagovremeno postupanje u slučaju nepravilnosti i prevare.

2.2. PROCJENA I UPRAVLJANJE RIZICIMA

Rukovodilac subjekta odgovoran je za upravljanje rizicima koji mogu uticati na ciljeve subjekta.

Metodologija za upravljanje rizicima data je u Prilogu 2 ovog Pravilnika.

2.3. KONTROLNE AKTIVNOSTI

2.3.1. Načelo: Aktivnosti za ublažavanje rizika

Rukovodilac subjekta treba da obezbijedi sprovođenje mjera radi ublažavanja rizika na prihvatljiv nivo i ostvarivanje ciljeva subjekta, i to:

- preventivne aktivnosti, kao što su:
 - razdvajanje dužnosti;
 - sistem dvojnog potpisa, kako bi se spriječilo da jedno lice ovjerava tačnost i odobrava transakcije;
 - zaštita dokumentacije, prostorija, baza podataka i drugih nejavnih dokumenata (IT lozinka i sl.);
 - potpisivanje izjave o sukobu interesa;
 - kontrola nad tačnošću i pouzdanošću unosa podataka u informacione sisteme, kao i nad obradom tih podataka u informacije;
 - kontinuirani nadzor nad radom zaposlenih od strane neposrednog rukovodioca; i
 - druge preventivne aktivnosti.
- korektivne aktivnosti, kao što su:
 - donošenje plana kontinuiteta poslovanja, plana oporavka od katastrofa i sl;
 - sprovođenje naknadnih kontrola dodjeljenih donacija, subvencija, pomoći, transfera, gdje je primjenljivo; i
 - druge korektivne aktivnosti.

- detektivne aktivnosti, kao što su:
 - usklađivanje, odnosno usaglašavanje podataka (upoređivanje rezultata sa planiranim vrijednostima, upoređivanje izvoda otvorenih stavki dobavljača sa plaćanjima na izvodu i sl.)
 - periodična provjera realizovanih aktivnosti zaposlenih, od strane neposrednog rukovodioca; i
 - druge detektivne aktivnosti.
- direktivne aktivnosti, kao što su:
 - politike i odgovarajuća akta kojima se obezbjeđuje njihovo sprovođenje.

Rukovodilac subjekta treba da donese interna pravila za sve ključne procese, a najmanje, za sljedeće procese:

- upoznavanje zaposlenih sa informacijama od značaja za subjekat, kao i koje informacije, kad i na koji način se razmjenjuju u subjektu (intranet, e-mail i sl.) i van subjekta (web stranica, dopisi i sl.);
- raspolaganje imovinom i lica koja raspolažu imovinom;
- interno izvještavanje u subjektu, odnosno sadržaj i forma izvještaja, linije izvještavanja i učestalost izvještavanja;
- ugovaranje obaveza, kako bi se umanjio rizik da se ugovore obaveze iznad planiranih;
- IT (upravljanje sigurnošću i nabavka, razvoj i održavanje);
- upravljanje podacima i dokumentima u subjektu;
- upravljanje ljudskim resursima i vođenje evidencija;
- strateško planiranje;
- priprema finansijskog plana;
- planiranje/sprovođenje javnih nabavki;
- upravljanje nepravilnostima;
- dostavljanje žalbi na rad subjekta, kao i način postupanja po žalbama;
- davanja sugestija i predloga od internih i eksternih zainteresovanih strana; i
- druge procese koji su od značaja za postizanje misije i ciljeva subjekta.

Interna pravila treba da sadrže najmanje:

- pravni osnov;
- svrhu i obuhvat;
- vezu sa drugim procesom/ima;
- vremenski okvir i rokove;
- jasan, sažet slijed aktivnosti, odnosno koraka u procesu, od početka do kraja;
- dužnosti, ovlašćenja i odgovornosti zaposlenih koji su uključeni u proces;
- izuzetke u postupku ili diskreciona prava;
- lice zaduženo za praćenje, izmjene i dopune internog pravila u skladu sa promjenama zakonodavnom okviru, poslovanju i okruženju subjekta;
- kao i priloge, koji sadrže obrasce dokumenta koji se koriste u procesu ili druga dokumenta koja se koriste za dokumentovanje procesa (npr. dijagram toka).

Rukovodilac subjekta treba da definiše uslove, način i postupanje u slučajevima objektivne nemogućnosti sprovođenja definisanih aktivnosti, uz jasan način odobravanja takvih izuzetaka.

Rukovodilac subjekta treba da obezbijedi praćenje značajnih promjena (u ljudskim resursima, procesima i tehnologiji) koje mogu smanjiti efektivnost kontrolne aktivnosti ili učiniti neke kontrolne aktivnosti suvišnim.

Aktivnosti, događaji i promjene u procesima ili subjektu moraju biti dokumentovani, odnosno mora postojati revizorski trag o njima.

2.4. INFORMACIJE

2.4.1. Načelo: Interna i eksterna komunikacija

Rukovodilac subjekta treba da:

- jasno definiše zahtjeve za informacijama (finansijskim i nefinansijskim);
- kreira informacijski sistem, koji uključuje: ljude, procese, baze podataka, evidencije i/ili tehnologiju koji omogućava prikupljanje podataka iz relevantnih i pouzdanih izvora i njihovu obradu u kvalitetne informacije (relevantne, dovoljne, tačne, potpune i blagovremene);
- obezbijedi da je IT podrška za dobijanje podataka i informacija pouzdana i da se redovno ažurira;
- obezbijedi razmjenu informacija o ciljevima, rizicima, aktima kojima se obezbjeđuje dosljedno sprovođenje politika i praksi, kao i drugih finansijskih i nefinansijskih informacija putem: sastanaka, dopisa, e-maila, politika, internih pravila, izvještaja, oglasnih tabli, objavljivanjem na sajtu subjekta, prezentacija, obuka i sl;
- uspostavi redovnu komunikaciju sa rukovodiocima organizacionih jedinica kroz održavanje sastanaka (i vođenje zapisnika), radi:
 - pružanja jasnih smjernica i instrukcije za ostvarivanje ciljeva;
 - praćenja realizacije utvrđenih ciljeva i planova;
 - pružanja povratnih informacija;
- uspostavi komunikaciju sa subjektima iz nadležnosti, radi koordinacije planiranja strategija i finansijskih resursa, kao i blagovremenog praćenja i izvještavanja o njihovoj realizaciji, gdje je primjenljivo;
- uspostavi alternativnu liniju za prijavljivanje nepravilnosti, kada redovne linije za prijavljivanje ne funkcionišu;
- obezbijedi pružanje podrške rukovodiocima organizacionih jedinica, od strane računovodstvenih službi, u planiranju i praćenju realizacije finansijskih sredstava za njihovu organizacionu jedinicu;
- obezbijedi transparentno i tačno informisanje javnosti.

Rukovodioci organizacionih jedinica treba da:

- uspostave redovnu komunikaciju sa zaposlenima kroz održavanje sastanaka (i vođenje zapisnika), radi:
 - pružanja jasnih smjernica i instrukcija za izvršavanje zadataka i dužnosti i ostvarivanje ciljeva;

- praćenja realizacije utvrđenih ciljeva i planova organizacione jedinice;
- pružanja povratnih informacije;
- izvještavaju rukovodioca subjekta o realizovanim ciljevima i utvrđenim dužnostima.

2.5. PRAĆENJE

2.5.1. Načelo: Praćenje efektivnosti unutrašnje kontrole

Rukovodilac subjekta treba da:

- obezbijedi sprovođenje kontinuiranog praćenja rada subjekta i efektivnosti unutrašnje kontrole;
- prati efektivnost unutrašnje kontrole kod subjekata nad kojima se vrši nadzor, gdje je primjenljivo;
- obezbijedi sprovođenje periodične odvojene ocjene unutrašnje kontrole (ankete, preglede, zapažanja, uporedne analize i sl.) ukoliko je potrebno;
- obezbijedi sprovođenje periodične samoocjene unutrašnje kontrole, a najmanje jednom godišnje;
- sarađuje sa unutrašnjom revizijom i daje inpute za potrebe planiranja rada unutrašnje revizije, u cilju dobijanja potrebnih uvjeravanja i savjeta;
- obezbijedi blagovremenu implementaciju preporuka unutrašnje revizije ili drugih nezavisnih ocjena;
- obezbijedi da se o rezultatima praćenja izvještava u skladu sa utvrđenim linijama izvještavanja;
- donese plan za unapređenje unutrašnjih kontrola, koji sadži:
 - obrazloženje o razlozima donošenja i očekivanjima od implementacije ili unapređenja unutrašnje kontrole;
 - planirane aktivnosti;
 - rokove i odgovorna lica;
 - očekivane rezultate;
 - potrebne resurse;
- obezbijedi blagovremenu realizaciju plana za unapređenje unutrašnje kontrole.