

Izveštaj

Konsultantski izveštaj o regionalnom programu obuke i sertifikovanja

Konsultant:
Frédéric Chetcuti

Izveštaj izradio InWEnt po zahtevu PEMPAL programa

Public Expenditure Management Peer Assisted Learning (PEMPAL) program je mreža stručnjaka iz oblasti upravljanja javnim finansijama iz različitih zemalja regiona Evrope i Centralne Azije koju podržava veliki broj donatora. Zajednice prakse koje deluju u okviru PEMPAL programa tragaju za načinima i prilikama u kojima kolege mogu da uče jedni od drugih i kojima se obezbeđuje proširenje transfera znanja. Zajednica prakse internih revizora jedna je od Zajednica prakse koje deluju u okviru PEMPAL-a.

Copyright (2009), InWEnt – Capacity Building International, Germany. Ovaj materijal se sme umnožavati za potrebe sprovođenja istraživanja, edukacije ili obrazovanja, bez prava na dalju prodaju, distribuciju ili izvođenje drugih radova. Svi materijali su podložni revidiranju. Stavovi i tumačenja izneti u ovom dokumentu predstavljaju stavove pojedinačnih autora, odnosno trenera i ne predstavljaju stavove InWEnt-a.

Kontakt:

InWEnt - Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH

Dr. Judith Hoffmann

Viši rukovodilac projekta

Tel.: +49-30-43996-335

E-mail:judith.hoffmann@inwent.org

Sadržaj

Skraćenice.....Error! Bookmark not defined.

Uvod.....Error! Bookmark not defined.

Kišinjev 2007. godine – polazna tačka i izrada akcionog plana	6
Istanbul 2008 – dissemination and follow-up	6
Ljubljana 2009 – need for strengthening the project.....	7

1. Svrha i obuhvat zadatka7

2. MetodologijaError! Bookmark not defined.

2.1. Obavljeni posao	Error! Bookmark not defined.
2.2. Ograničenja obima	9

3. Elementi predviđeni za izradu programa obuke i sertifikovanja11

3.1. Potreba koju treba obuhvatiti	Error! Bookmark not defined.
3.1.1. Jasno definisana misija internih revizora i obim njihovih aktivnosti.....	12
3.1.2. Ciljna grupa	12
3.2. Značaj sertifikovanja.....	13
3.2.1. Pojam tela ovlašćenog za sertifikovanje	13
3.3. Pitanje validnosti sertifikovanja	14
3.4. Sedište centra izuzetnosti.....	Error! Bookmark not defined.
3.4.1. Centralizovani model	Error! Bookmark not defined.
3.4.2. Delimično decentralizovani model	15
3.4.3. potpuno decentralizovani model	16
3.5. Vlasništvo nad intelektualnim pravima i programima.....	16
3.6. Konstantna kontrola kvaliteta i ažuriranje programa obuke i sertifikovanja	17
3.7. Odnos sa drugim programima	17
3.7.1. Slučaj već postavljenih internih revizora.....	17
3.7.2. Rešenja koja se nude eksternim revizorima i računovođema javnog sektora	17
3.7.3. Međunarodni sertifikati i uloga lokalnih asocijacija internih revizora	18

4. Odnos između rešenja i potreba19

4.1. Potrebe	Error! Bookmark not defined.
4.1.1. Podsećanje na opšti cilj Grupe 1	19
4.1.2. Potrebe kako su privremeno definisane u „Knedlerovom izveštaju“	20
4.1.3. Komentari na potrebe	21
4.2. Rešenja koja predlažu IIA i CIPFA	23
4.2.1. Predložena rešenja koja ne odgovaraju na potrebe.....	23
4.2.2. Predložena rešenja koja su komplementarna, ali ne i uporediva.....	24
4.3. Praznine koje treba popuniti	24
4.3.1. Doprimos obukama koje se organizuju na nacionalnom nivou.....	24
4.3.2. Nivo fleksibilnosti i prilagođavanja	25

5. Pokušaj da se definiše treći način	26
5.1. Konceptualna osnova	Error! Bookmark not defined.
5.1.1. Razumevanje interne revizije i, nešto uopštenije, koncepta javne odgovornosti funkcionera i rukovodilaca u javnom sektoru.....	Error! Bookmark not defined.
5.1.2. Pozadina i razumevanje poslovnih procesa od strane internih revizora	27
5.1.3. Motivacija visoko obučanih državnih službenika da pristupe profesiji interne revizije	27
5.2. Predloženi model	Error! Bookmark not defined.
5.3. Mere za izbegavanje mogućeg sukoba interesa	29
6. Posao koji treba obaviti pre donošenja daljih odluka	31

Skraćenice

CAE	Chief Audit Executive
CEF	Centre of Excellence in Finance
CGAP	Certified Government Auditing Professional
CHU	Central Harmonization Unit
CIPFA	The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy
CIA	Certified Internal Auditor
CoP	Community of Practice
CPD	Continuous professional Development
CPIA	Certificate for Public Sector Internal Auditor
DPA	Diploma in Public Audit
EMIA	Executive Master Internal Auditing
EMITA	Executive Master IT Auditing
IA	Internal Audit
IIA	The Institute of Internal Auditors
PIFC	Public Internal Financial Control
TCP	Training and Certification Programs

Uvod

Zajednice prakse koje deluju u okviru PEMPAL programa tragaju za načinima i prilikama u kojima kolege mogu da uče jedni od drugih i kojima se obezbeđuje proširenje transfera znanja. Zajednica internih revizora jedna je od Zajednica praksi u PEMPAL programu. U okviru ove zajednice internih revizora jedna grupa (Grupa 1) bavi se programom sertifikovanja i obuke i posvećena je razvoju generičkog plana i programa obuke i sertifikovanja internih revizora u javnom sektoru (u svim zemljama članicama PEMPALA i šire). Krovna vizija ove grupe ima za cilj promovisanje uloge internih revizora kao partnera rukovodiocima javnog sektora.

Kišinjev 2007.godine – polazna tačka i izrada akcionog plana

Druga PEMPAL radionica održana u Kišinjevu u junu 2007. godine predstavlja važnu prekretnicu u radu ove zajednice, jer je tokom održavanja ove radionice osnovana Grupa 1 i usvojen akcioni plan. Ovaj akcioni plan predvideo je četiri ključne prekretnice za ostvarivanje misije:

- Analiza postojećih aranžmana za obuku i sertifikovanje, utvrđivanje tema koje će biti uključene u generički program obuke i sertifikovanja, izrada nacrtu generičkog regionalnog plana i programa obuke za javni sektor;
- Dostavljanje materijala svim učesnicima i dobijanje povratnih informacija za finalizaciju rezultata navedenih u prvom koraku;
- Izrada generičkog plana i programa obuke i izdavanja sertifikata;
- Izrada metodologije sprovođenja programa obuke i izdavanja sertifikata;
- Uspostavljanje mreže trenera.

Po usvajanju odluka u Kišinjevu izabran je konsultant za izradu dokumenta koji sadrži konsultantske preporuke o programu obuke i sertifikovanja internih revizora iz javnog sektora.

Istanbul 2008. godine – dostavljanje materijala i povratne informacije

Treća radionica održana je u februaru 2008. godine u Istanbulu i imala je za cilj prezentaciju Izveštaja koji je izradio angažovani konsultant, g-din. Konrad Knedler. Prezentacijom ovog izveštaja završava se faza predviđena korakom 1.

Izrađen na osnovu postojećih materijala i analiza upitnika koje su popunili učesnici koji predstavljaju zemlje članice Zajednice, ovaj izveštaj sadrži pregled i analizu postojećih praksi obuke i sertifikovanja internih revizora u javnom sektoru u PEMPAL regionu. Izveštaj takođe sadrži predlog generičkog regionalnog plana i programa obuke i sertifikovanja u javnom sektoru koji predstavlja osnovu za dalja razmatranja i izradu nacrtu budžeta za realizaciju programa.

Diskusije koje su usledile po prezentaciji izveštaja mogu se sumirati u sledećim tačkama:

- Postignuta je opšta saglasnost o neophodnosti da se:

- Usvoji sličan plan i program koji obuhvata različite aspekte profesije, na primer: međunarodne standarde, najbolje prakse, sistem baziran na proceni rizika, međuzavisnost interne revizije i interne kontrole;
- podrazumeva da interni revizori u javnom sektoru moraju u potpunosti biti upoznati sa nacionalnim pravnim okvirom iz oblasti budžeta, javnih finansija, javnih nabavki i ljudskih resursa;
- saglasnost nije postignuta o sledećim pitanjima, i to:
 - o standardnom planu i programu koji će definisati profil kandidata i uslove za konačno ocenjivanje;
 - o uslovima i izvorima finansiranja.

Drugi korak sastojao se od dostavljanja i razmene povratnih informacija o rezultatima prvog koraka u PEMPAL zajednici i traženju mišljenja od tri institucije pomenutih u izveštaju ili tokom grupnih diskusija. Naime, konsultovane su sledeće institucije: Međunarodni institut internih revizora (IIA), Ovlašćeni institut za javne finansije i računovodstvo (CIPFA) i slovenački Centar za razvoj finansija (CEF). Odgovori koje su pomenute institucije dale uzete su u obzir i razmotrene u ovom izveštaju.

Sva dokumenta obezbeđena tokom sprovođenja drugog koraka stavljena su na raspolaganje za potrebe obavljanja ovog zadatka:

- Knedlerov izveštaj,
- Komentari na izveštaj i sugestije dobijene od strane IIA i CIPFA,
- Komentari na izveštaj koje je izradio CEF,
- Uslovi i kriterijumi za izvođenje ovog zadatka koje su zajednički definisali INWENT i rukovodilac Grupe 1.

Ljubljana 2009. godine – potreba za jačanjem projekta

Na seminaru organizovanom u Ljubljani, 01. aprila 2009. godine, razgovaralo se o rezultatima izveštaja o Regionalnom programu obuke i sertifikovanja oblasti interne revizije.

Cilj ovog izveštaja je da objedini komentare na navedena dokumenta, uzimajući u obzir situaciju u oblasti obuke i sertifikovanja u svakoj od zemalja u grupi. Ovaj izveštaj takođe iznosi i ideje o tome kako iskoristiti sve interesantne preporuke i predlaže plan i program koji može zadovoljiti najveći deo do sada iznetih očekivanja, uključujući i ona o kojima se razgovarao tokom poslednjeg seminara u Ljubljani.

1. Svrha i obim zadatka

Ovaj zadatak okvirno je definisan akcionim planom koji Grupa 1 usvojila 2007. godine. U tekstu koji sledi nalazi se rekapitulacija glavnih odredbi akcionog plana:

- Prvi korak je da se obezbedi pregled i analiza postojećih institucionalnih aranžmana u pogledu obuke i sertifikovanja internih revizora u javnom sektoru. Na osnovu toga, izradiće se nacrt (okvir) generičkog regionalnog

plana i programa za javni sektor. Ova faza je završena i obrađena u finalnom izveštaju.

- Drugi korak obuhvata dostavljanje informacija i završnu fazu dobijanja povratnih informacija o rezultatima prvog koraka, preko PEM PAL zajednice. Izveštaj o finalizaciji urađen je na osnovu inputa dobijenih od PEM PAL zajednice.
- Treći korak je da se definiše generički plan i program obuke i sertifikovanja koji je prilagođen konkretnim okolnostima i ograničenjima u javnom sektoru u zemljama koje trenutno sprovode reforme interne revizije i u kojima je razvoj savremene interne revizije u ranim fazama. Ovo se naročito odnosi na zemlje jugoistočne Evrope i regiona Kavkaza (u tekstu: region). Ovaj plan i program bi jednim delom bio baziran na postojećem materijalu (gde je primenljivo), dok bi drugim delom bio izrađen od strane konsultanta.
- Četvrti korak je izrada metodologije za izvođenje programa obuke i sertifikovanje budućih i sadašnjih internih revizora, kao i obuku trenera za izvođenje obuke i sertifikovanje na lokalnim jezicima.
- U odnosu na prethodni korak, peti korak predviđa uspostavljanje i razvoj mreže trenera iz različitih zemalja, radi daljeg razvoja Programa za obuku i sertifikovanje i razmene informacija i metodologije koja se primenjuje u različitim zemljama, kao i radi razmene informacija sa profesionalnim organizacijama. ovaj korak definisan je kao srednjoročni cilj grupe.

Cilj konsultantske pomoći je da pruži ključnu tehničku pomoć u pripremi za otpočinjanje trećeg koraka akcionog plana grupe, opisanog u gornjem tekstu. Ona predstavlja prelaznu fazu između koraka 2 i 3 i zamišljena je kao podrška grupi 1 u pripremi i donošenju odluka za treći korak.

U smislu projektnog zadatka, ovaj prelazni korak sastoji iz sledećih aspekata:

- Davanja stručnih mišljenja o predlozima podrške razvoju programa obuke i sertifikovanja koji će izraditi dve profesionalne institucije (IIA i CIPFA) uzimajući u obzir komentare sadržane u „Knedlerovom izveštaju“;
- Izrade nacrtu (koji obuhvata i detaljnu procenu budžeta) potencijalnog trećeg predloga u slučaju da druga dva dostavljena predloga nisu usaglašena sa poglavljem „Okvir za novi plan i program obuke i sertifikovanja“ iz „Knedlerovog izveštaja“;
- Formulisanja preporuka koje će Grupi 1 služiti kao osnova za donošenje odluka o tome za koji će se od ponuđenih predloga odlučiti;
- Prezetnovanje i diskusija o nacrtu izveštaja sa Grupom 1 i izrada finalnog izveštaja.

Rezultat konsultantskog angažmana je ovaj izveštaj koji bi trebalo da sadrži detaljno mišljenje u smislu pretpostavki, potencijalnih rizika i preporuka o predlozima programa obuke i sertifikovanja koje dostavljaju profesionalna udruženja, uključujući i:

- Detaljni pregled prednosti i nedostataka predloženih programa obuke i sertifikovanja u odnosu na unapred utvrđeni skup kriterijuma u pogledu stanja i potreba interne revizije u regionu;
- Razumevanje načina na koji se navedeni predloženi programi obuke i sertifikovanja uklapaju u širi kontekst izgradnje funkcije profesionalne interne revizije u regionu, u kojem program obuke i sertifikovanja predstavlja samo jedan neophodni deo;

- Finansijske implikacije ovih predloga koje bi vlade morale da finansiraju u srednjem roku (srednji rok obuhvata period od tri godine), kao i potreba eksternim izvorima finansiranja;
- Jasne informacije o vremenskom okviru.

2. Metodologija

2.1. Obavljeni posao

Metodologija koja je korišćena prilikom obavljanja ovog zadatka sastojala se iz sedam koraka:

- Sumiranje svih elemenata koje treba uzeti u obzir prilikom osmišljavanja šeme obuke i sertifikovanja;
- Analiziranje „Knedlerovog izveštaja“ uzimajući, pri tom, u obzir sva pitanja koja je potrebno pokrenuti pre nego što se krene sa izvođenjem sledećeg koraka;
- Razmatranje komentara i sugestija koje su uputile IIA i CIPFA u svetlu primedbi koje je uputio CEF, tako da Grupa 1 dobije na razmatranje sintetizovano poređenje oba predložena rešenja;
- Osmišljavanje trećeg načina koji bi potencijalno obezbedio viši stepen usaglašenosti između ponude i očekivanja i koji bi omogućio planiranje srednjoročnog budžeta;
- Prezentovanje pregleda postojeće situacije predstavnicima Grupe 1 i ukazivanje na još uvek nerešena pitanja koja zahtevaju pažnju pre nego što se nastavi sa daljim radom;
- Prikupljanje reakcija i mišljenja o različitim pitanjima koja su razjašnjena tokom prezentacije i razmatranje nivoa spremnosti da se dalje nastavi sa realizacijom regionalnog pristupa implementaciji regionalnog pristupa obuci i sertifikovanju internih revizora;
- Pisanje finalnog izveštaja the final koji treba da otvori sva postojeća pitanja o kojima se mora raspravljati na svim nivoima donošenja odluka.

2.2. Organičenja obima

Valja pomenuti da nivo zrelosti potreban za donošenje pravih odluka u ovom trenutku nije zadovoljavajući.

Indeed, nedavne flukutacije u institucijama iz oblasti interne revizije u mnogim zemljama dovele su do toga da je došlo do promena velikog broja predstavnika koji su činili članstvo Grupe 1. na seminaru održanom 1. aprila 2009. godine nije bilo dovoljno prisutnih, te nije postojao kvorum za donošenje odluka, odnosno razmatranje na nivou Grupe. Osim toga, veći broj učesnika nije bio dovoljno ili uopšte upoznat sa pitanjima koja su bila predmet diskusije.

Stoga, cilj ovog izveštaja mora se ograničiti na sledeće:

- Detaljni pregled prednosti i nedostataka [u odnosu na glavna pitanja o kojima valja raspravljati prilikom izrade vizije za plan obuke i sertifikovanja] situacije i potreba interne revizije [u opštem smislu] u regionu;
- Razumevanje načina na koji se navedeni predloženi programi obuke i sertifikovanja uklapaju u širi kontekst izgradnje funkcije profesionalne interne revizije u regionu, u kojem program obuke i sertifikovanja predstavlja samo jedan neophodni deo
- Razmatranja treće stavke koja se pominje u Opisu zadatka (Finansijske implikacije ovih predloga koje bi vlade morale da finansiraju u srednjem roku (srednji rok obuhvata period od tri godine), kao i potreba eksternim izvorima finansiranja) u ovoj se fazi ne mogu predvideti.

3. Elementi predviđeni za izradu programa obuke i sertifikovanja

Komentari koje je dostavio CEF sadrže relevantna pitanja koja moraju biti postavljena tokom izrade srednjoročnog budžeta. Iz šire perspektive posmatrano, sledeći elementi još uvek nisu dovoljno detaljno razrađeni:

- Potreba koju treba obuhvatiti,
- Ciljna grupa,
- Odnos između obuka koje se organizuju i održavaju na nacionalnom nivou, posebno uređenih programa obuke koje izrađuju međunarodne institucije za obuku i onih koje su već unapred definisane,
- Sedište centra izuzetnosti i vlasništvo nad intelektualnim pravima,
- Rukovodeće strukture za izdavanje sertifikata i izrada sadržaja tokom vremena.

Ovaj deo Izveštaja ima za cilj da ukaže na različite elemente koje treba razmotriti prilikom razvijanja projekta. Narednih šest elemenata detaljno su prezentovani učesnicima poslednjeg seminara održanog u Ljubljani.

3.1. Potreba koju treba obuhvatiti

„Knedlerov izveštaj“ predstavlja značajan korak napred u definisanju potrebe, međutim on svakako zahteva dalju i dublju analizu.

Pre svega, kako je region, kao što se vidi i iz samog sastava Grupe 1, prilično heterogen u smislu kapaciteta iz oblasti interne revizije, potrebe u pogledu obuke i sertifikovanja za internu reviziju su prilično različite. Neke od zemalja su već dostigle napredni nivo u implementaciji PIFC¹ okvira i uspostavile ogranak Međunarodnog instituta internih revizora koji organizuje obuku za zvanje Ovlašćenog internog revizora u svojim zemljama. Pored ovih, neke druge zemlje još uvek dobijaju značajnu pomoć u implementaciji PIFC i razvoju interne revizije. Ovaj kontekst onemogućuje dalje apsorpcione kapacitete i smanjuje motivaciju za učestvovanje u regionalnim programima kada su na raspolaganju posebno dizajnirane obuke koje se mogu održavati direktno na radnom mestu.

Što se tiče mere u kojoj su obezbeđeni inputi za obuku na nacionalnom nivou, i u ovom slučaju se situacija u velikoj meri razlikuje od jedne zemlje do druge. Čak i kada je koncept programa obuke koji je obezbeđen na nacionalnom nivou istovremeno neophodan da bi obuhvatio raznorodnost sadržaja i umanjio troškove, kapacitet da se obezbedi dobar kvalitet obuke na domaćem terenu i dalje ostaje kao otvoreno pitanje. Zaista, čak i jednostavna obuka trenera će biti sasvim dovoljna u zemljama koje već imaju ovaj kapacitet, dok će u drugim zemljama ova oblast u velikoj meri zavisiti od inostrane tehničke pomoći.

¹ PIFC je skraćenica za Public Internal Financial Control (interna finansijska kontrola javnih finansija) – okvir interne kontrole i interne revizije koji promovira Evropska unija.

Na kraju, veoma je važno bolje definisati opseg očekivanja i mogućnosti za fleksibilnost na strani ponude, tako da svaka zemlja može da dobije rešenja prilagođenija njenim potrebama. Na primer, neke zemlje bi mogle da budu zainteresovane za "kompletnu ponudu" sistema obuke i sertifikovanja; ovo bi obuhvatilo sve aranžmane obuke i sistem nagrađivanja dodeljivanjem dodatnih sertifikata za koje se može obučavati elita. U ovom smislu, Institut internih revizora preporučuje opcije koje omogućuju dobro upravljanje karijerom u struci interne revizije. Daje mogućnost za prijavljivanje za sertifikovanje u oblastima koje su komplementarne onim obukama koje se na kraju organizuju na nacionalnom nivou, na primer za Ovlašćenog internog revizora (standardni nivo koji je međunarodno priznat), naprednu specijalizaciju u oblasti revizije ili kvalifikaciju za rukovodioca jedinica za internu reviziju, što se može smatrati vrhunskim priznanjem. Neke druge zemlje bi samo razmotrile interesovanje za međunarodno priznato sertifikovanje, dok bi se druge fokusirale samo na sertifikovanje na nacionalnom nivou kako bi izbegli velike fluktuacije zaposlenih.

Zapravo, regionalizacija plana obuke i sertifikovanja internih revizora može takođe dovesti do regionalnog priznanja sertifikovanja u slučaju da sistem pomogne u standardizovanju profila u smislu veština, standarda i percepcije profesije interne revizije.

3.1.1. Jasno definisana misija internih revizora i obim njihovih aktivnosti

U većem broju zemalja koje imaju svoje predstavnike u Grupi 1, internu ex-post kontrolu sprovode nosioci funkcija koje se zovu drugačije, bez obzira na to što se uglavnom svode na obim aktivnosti koji obično pokriva interna revizija. Između ostalog, inspekcija, finansijska kontrola i određene inspeksijske službe bi imale velike koristi od takvih obuka imajući u vidu činjenicu da će u relativno bliskoj budućnosti doći do spajanja ovih funkcija.

Svakako je očigledno da je neophodno izvršiti nešto detaljniju analizu populacije koja je potencijalni kandidat za program obuke i sertifikovanja. Iz ovog razloga pre nego što se počne s drugim ciklusom identifikacije kandidata potrebno je precizno definisati kriterijume. U listi koja sledi pobrojani su oni koji će najverovatnije biti isključeni:

- Sva tela koja neposredno učestvuju u istragama u okviru borbe protiv korupcije;
- Inspektori koji vrše inspekcije na licu mesta;
- Članovi inspeksijskih organa koji obavljaju poslove eksterne revizije čak i onda kada su ovi poslovi određenim propisima definisani kao poslovi interne kontrole. To su, na primer, inspeksijski poslovi o kojima se izveštaj podnosi ministru nadležnom za poslove finansija, odnosno predsedniku države, o zadacima koji se obavljaju van ministarstva kojima formalno pripadaju.

3.1.2. Ciljna grupa

Izbor ciljne grupe zavisi od kriterijuma selekcije navedenih u gornjem tekstu, kao i od obuhvata o kojem će se odlučiti uzimajući u obzir situaciju u svakoj od razmatranih zemalja.

Pre nego što se počne sa razmatranjem programa obuke i sertifikovanja, važno je utvrditi da li će predložena konačna šema obuke i sertifikovanja zameniti već postojeći sistem (tako da sve zemlje koje su predstavljene u grupi usvoje isti sistem obuka i sertifikovanja svojih internih revizora), odnosno da li će novi sistem funkcionisati paralelno sa već postojećim (bez jasno definisane namere da se postojeći sistem zameni novim, u kratkom roku).

U kontensktu samog programa obuke i sertifikovanja, takođe je potrebno jasno definisati namere i ambicije samog programa, odnosno utvrditi da li program ima za cilj da:

- Samo postavi temelje novog profesionalnog sistema izradom i razvojem programa i organizovanjem obuka za lokalne 'nukleuse', koji će u kasnijim fazama vršiti dalji prenos stečenih znanja; ili
- Da nastavi sa održavanjem zajednica prakse i po okončanju početne faze.

Odgovori na ova pitanja od presudnog su značaja ne samo u kontensktu planiranja budžeta. Oni takođe značajno uslovljavaju političke odluke o tome da li će se tokom daljeg rada dosledno postupati u skladu sa abmicijama grupe, budući da sam efekat donete odluke zavisi od toga za koji će se scenario opredeliti.

3.2. Značaj sertifikovanja

Šta znači sam pojam sertifikovanja? Termin „sertifikovanje“ obično se koristi da označi proces koji ima za cilj da potvrdi da je određeni kandidat stekao traženi nivo veština, znanja i profesionalnih kapaciteta kako bi mogao da obavlja određene funkcije ili ovlašćenja.

Sertifikovanje se smatra sastavnim delom procesa kontrole kvaliteta koje obavlja ovlašćeno telo za sertifikovanje i kojem su ovi poslovi povereni u sklopu već postojećih kompetencija. U smislu kontrole kvaliteta ovaj proces obično obuhvata sledeće:

- Kriterijumi koje mora ispuniti telo kojem se poveravaju funkcije sertifikovanja, i
- Kriterijumi validnosti ovakvog procesa sertifikovanja koji se moraju redovno ažurirati i održavati na najvišem nivou kvaliteta.

3.2.1. Pojam tela ovlašćenog za sertifikovanje

U nedostatku jasnijih smernica, do sada su razmatrane tri različite mogućnosti, odnosno sistema:

- Sertifikovanje koje bi vršila međunarodno priznata institucija/organizacija;
- Sertifikovanje koje bi bilo zasnovano na planu i programu obuke;
- Sertifikovanje koje bi obavljalo telo posebno ovlašćeno za ove poslove, kao što je Centralna jedinica za harmonizaciju, imajući u vidu da su neke od zemalja već u celosti usvojile PIFC koncept (koncept interne kontrole javnih finansija).

U slučaju da se opredeli za usvajanje sistema obuke i sertifikovanja koji bi se oslanjao na sertifikovanje Instituta internih revizora, bilo na lokalnom ili međunarodnom nivou, postoji mogućnost izbora između alternativnih rešenja u okviru kojih se ovlašćenja za izdavanje sertifikata mogu delegirati Institutu internih revizora, odnosno ogranku ovog instituta, s jedne strane, odnosno razmotriti mogućnost da sertifikovanje od strane Instituta internih revizora služi kao osnova za organizovanje procesa sertifikovanja u javnom sektoru na nacionalnom nivou, od strane državnog organa ovlašćenog za ove poslove.

Druga mogućnost bi se takođe sastojala od sertifikovanja procesa obuke i kriterijuma za pristupanje, tako da bi, defakto, svi rezultati bili sertifikovani. U ovom slučaju telo nadležno za poslove sertifikovanja bi u celosti delegiralo svoja ovlašćenja centru za obuku, odnosno angažovanoj firmi za obuku, pri čemu bi se konstantno vršila kontrola kvaliteta procesa, kako bi se „u razumnoj meri postiglo uverenje“ o efikasnosti i vrednosti delegiranog procesa sertifikovanja.

U slučaju da ni Institut internih revizora ni CIPFA ili bilo koja druga institucija za obuku ne dobije sertifikaciju, proces sertifikovanja pada u ruke država (Vlada) koje jedino imaju ovlašćenje za sertifikovanje internih revizora javnog sektora na nivou cele zemlje.

3.3. Pitanja validnosti sertifikovanja

U principu, validnost sertifikovanja može biti ograničenog karaktera u smislu obima i trajanja. Naime, sertifikovanje predstavlja atestiranje specifičnih oblika stručnosti pojedinaca ili institucija i njihove mogućnosti da postupaju u skladu sa nizom jasno definisanih kriterijuma. Ukoliko se od ovih kriterijuma odstupa, bilo u vremenskom smislu ili u smislu prekoračenja ovlašćenja, samo sertifikovanje gubi smisao. Na primer, u sistemu koji definiše Institut internih revizora ovlašćeni interni revizor mora periodično da aplicira za obnavljanje licence, kao i da se u kontinuitetu usavršava i obaveštava o najnovijim trendovima i standardima iz oblasti struke.

Sledeće pitanje koje se odnosi na validnost sertifikacije pokreće dilemu da li sam sertifikat ovlašćuje nosioca da ga primenjuje i van oblasti za koju je takav sertifikat izdat. Naime, da li je konkretni sertifikat koji dobije interni revizor obavezan samo za obavljanje interne revizije u javnom sektoru (definicija javnog sektora razlikuje se od jedne do druge zemlje) i obratno, da li je sertifikat dobijen u javnom sektoru validan i van njega?

Kao i u prethodnim slučajevima, i ovde važi konstatacija da će elementi odgovora na još uvek nerešena pitanja biti od pomoći prilikom boljeg definisanja okvira projekta, finansijskih potreba i stepena harmonizacije za koji će se zainteresovane zemlje opredeliti.

3.4. Sedište centra izuzetnosti

U zavisnosti od odluka koje se donesu po razmatranju elemenata izloženih u pasusima 3.1 i 3.2 u gornjem tekstu biće izabran jedan od tri poslovna modela opisana u daljem tekstu:

Jasno je da će velika ciljna populacija nužno dovesti do decentralizacije lokacije na kojoj se održava obuka. Ovo će pre svega biti rezultat potrebe da se uštedi na troškovima putovanja i prevođenja.

Međutim, pojam zajednice prakse prevazilazi sam program obuke, on podrazumeva razmenu iskustava i sagledavanje zajednice kao grupe koja razmenjuje prakse i stečena iskustva. Decentralizacija centra izuzetnosti će takođe značiti i podelu zajednice u više podzajednica.

Svi ovi različiti elementi razrađeni su u prezentaciji različitih modela u daljem tekstu.

3.4.1. Centralizovani model

Centralizovani model je najjednostavniji jer na jednom mestu okuplja centar izuzetnosti i održavanje obuka. Ovakav model je najpogodniji kada je zajednica relativno ograničena po broju predstavnika (najviše pet članova po zemlji) i zajednički koristi „asimilacioni kapacitet“ čijem će definisanju svaki član doprineti vremenom.

Ovakav pristup je racionalan u smislu troškova održavanja samog centra, dok je rizik od pogrešne interpretacije koncepta unutar zajednice naročito ograničen.

S druge strane, ovakav model podrazumeva visoke troškove putovanja i prevođenja, sem ako se polaznici ne biraju i na osnovu dodatnog, čisto jezičkog kriterijuma. U tom slučaju, sve aktivnosti će se sprovoditi na engleskom jeziku, na kom će se takođe izrađivati i prikupljati i sva dokumentacija.

Uspešan razvoj modela Instituta internih revizora ima određenih sličnosti sa ovim pristupom. Sedište ovog sistema nalazi se u Kaliforniji, dok se postepeno sve više ogranaka Instituta otvara u sve više zemalja u kojima postoje i potrebne kompetencije koje nalažu jezičke potrebe. U velikom broju slučajeva ovi ogranci prerastaju i u ispitne centre za susedne zemlje koje pripadaju istoj jezičkoj zajednici, pri čemu u prvoj fazi osnivanja počinju sa radom kao „profesionalne asocijacije priznate od strane Instituta internih revizora“.

Ovaj model može da predstavlja početno rešenje, pre nego što se pređe organizaciju obuka van jezičkih granica.

3.4.2. Delimično decentralizovani model

Drugi predloženi poslovni model proističe iz razvojnog plana opisanog u prethodnom segmentu. Delimično decentralizovani model pretpostavlja da se u početnoj fazi, ili nešto kasnije, osnivaju pod zajednice s ciljem smanjenja troškova putovanja i prevođenja, odnosno s ciljem odgovaranja na specifične potrebe zajedničke manjem broju zemalja. U ovakvom scenariju samo su treneri ti koji putuju na mesta održavanja obuka, a same obuke može da pohađa veći broj polaznika.

Ove podzajednice bi imale autonomiju ali ne i nezavisnost, budući da će obuka i razmena iskustava nastaviti da se vrši po piramidalnom pristupu „od vrha ka dnu“ na

osnovu kojeg na samom vrhu funkcionise „centralni“ centar izuzetnosti ili zajednica prakse kao celina.

Podela u podzajednice može da nastane kao rezultat multidimenzionalne matrice, uzimajući u obzir najviše dva od kriterijuma navedenih dole:

- Geografsku blizinu;
- Jezičke sličnosti;
- Fazu u napretku ka uvođenju interne revizije u konkretnoj zemlji;
- Jednu od ponuđenih opcija Programa obuke i sertifikovanja za koju se konkretna zemlja odlučila (raspon mogućnosti može biti veoma velik: od prihvatanja „kompletnog paketa opcija“ do minimalističke definicije osnova koje treba da usvoje sve članice zajednice); rukovodeći se ovim kriterijumima zajednica se tada može podeliti na dve ili tri podzajednice.

Ovaj model nedvosmisleno karakterišu očigledne prednosti koje se ogledaju u fleksibilnosti tehničkih i političkih mogućnosti izbora i u kojem se usklađenost obezbeđuje minimumom centralizacije. U pogledu budžeta, one funkcije koje nisu decentralizovane zasebno će finansirati ili međunarodni sponzori ili podzajednice na osnovu sporazuma koji će biti periodično revidirani.

3.4.3. Potpuno decentralizovani model

Predviđen bilo u inicijalnoj fazi ili u srednjoročnoj, odnosno dugoročnoj perspektivi, ovaj model podrazumeva da neophodnost da sav materijal bude od početka preveden na sve potrebne jezike i prilagođen u dovoljnoj meri da postane integralni deo domaćih akata.

Bez obzira na ovo, potrebno je odabrati grupu „mentora“ u svakoj od zemalja koji će obavezno proći prve obuke i biti obučeni kao treneri za održavanje obuka u svojim matičnim zemljama. Ovo je, načelno, model koji su zajednički usvojili CEF i CIPFA za program obuke ovlašćenih javnih računovođa i predstavlja regionalni primer uspeha.

Zato, isključivo postojanje sistema kontrole kvaliteta kojim se odbro upravlja i koji se vodi na regionalnom nivou, može da garantuje ispunjenje obaveza prema Zajednici prakse.

Izbor modela opredeljuje dalju budućnost i može da proistekne iz odluka o pitanjima pokrenutim u paragrafima § 3.1. i 3.2. u gornjem tekstu. Ovaj izbor sam po sebi direktno utiče na veličinu budžeta i stepen autonomije zemalja učesnica u odnosu na ograničenja koja bi postojanje regionalnog centra za obuku i sertifikovanje nužno proizvelo.

3.5. Vlasništvo nad intelektualnim pravima i programima

Pitanje vlasništva nad intelektualnim pravima je od sve većeg značaja u uslovima ograničena javna sredstva nameću potrebu utvrđivanja velikih stavki rashoda. Naime, na ukupni trošak obuke obično utiču troškovi pripreme sadržaja, održavanja same

obuke i troškovi uređivanja materijala. Prva i treća stavka obuhvataju i intelektualna prava za izradu materijala i njegovo prevođenje.

Pomenuti troškovi intelektualnih prava mogu se proporcionalno rasporediti na njihovo korišćenje i u zavisnosti od odabranog modela iz stava 3.3. Pitanje podele prava može postati osetljivo – naročito ako se od svake zemlje bude trežilo da učestvuje u troškovima.

3.6. Konstantna kontrola kvaliteta i ažuriranje programa obuke i sertifikovanja

U opštem smislu, održivost Zajednice prakse zavisi od njenog kapaciteta da održi neophodni nivo stalnosti članstva u grupi i korisnosti dodatne vrednosti koju kreira.

Stoga, konstantna kontrola kvaliteta mora da obezbedi sledeće:

- Minimalna (ograničena) odstupanja koncepata koje je grupa definisala i zajednički primenjuje;
- Adekvatno i pravovremeno ažuriranje i unapređenje dokumenata i njihovo dostavljanje svim učesnicima;
- Treneri obavljaju svoj posao na zadovoljavajući način.

Da bi ovo bilo moguće potrebno je precizno definisati potrebe – šta se mora kontrolisati; na koji način se vrši kontrola; ko vrši kontrolu; koji se procesi implementiraju u sistem i ko snosi troškove.

3.7. Odnos sa drugim programima

U ovoj fazi, kada se utvrđuje spisak stvari koje treba dodatno razraditi prilikom razvijanja programa obuke i sertifikovanja, neophodno je razmišljati o mogućim „prečicama“ koje bi se mogle ponuditi certifikovanim internim revizorima ili nosiocima sertifikata iz srodnih profesionalnih oblasti. Ovo poglavlje se, takođe, ne može zatvoriti a da se ne posveti potrebna pažnja slučaju već postavljenih internih revizora.

3.7.1. Slučaj već postavljenih internih revizora

Da li već postavljeni interni revizori moraju da prođu kompletan program obuke i sertifikovanja? Da li su oni delimično ili u potpunosti oslobođeni ove obaveze? Da li se, u ovom drugom slučaju, smatra da su već postavljeni interni revizori istog profila i imaju ista prava? Da li tokom izvesnog, ograničenog perioda predviđeno paralelno postojanje ova dva statusa? Da li je predviđena mogućnost priključivanja programu obuke i sertifikovanja za neki trenutak u budućnosti?

3.7.2. Rešenja koja se nude eksternim revizorima i računovođama javnog sektora

Da li je potrebno da prođu kroz kompletan program obuke i sertifikovanja da bi stekli zvanje internih revizora? Da li je predviđena mogućnost priključivanja programu obuke i sertifikovanja za neki trenutak u budućnosti?

3.7.3. Međunarodni sertifikati i uloga lokalnih udruženja revizora

Da li je dovoljno posedovanje ovakvog sertifikata dovoljno bi se steklo zvanje internog revizora u javnom sektoru, odnosno da li se samo uzima u obzir i omogućuje preskakanje jednog dela sadržaja programa obuke i sertifikovanja? Da li je predviđena mogućnost priključivanja programu obuke i sertifikovanja za neki trenutak u budućnosti?

Ovaj odeljak 3.7 je od ključnog značaja za definisanje obima programa, kao i za postavljanje ciljeva programa obuke i sertifikovanja. Postoji, u velikoj meri, niz pitanja o kojima je potrebno odlučiti na najvišem nivou i koja, potom, mogu dovesti do potrebe za značajnim izmenama postojećeg pravnog okvira (koje bi trebalo predvideti, odnosno doneti pre nego što se preuzme obaveza sprovođenja programa).

4. Odnos između rešenja i potreba

4.1. Potrebe

4.1.1. Podsećanje na opšti cilj Grupe 1

Slajd² kopiran u donjem tekstu navodi glavni cilj Grupe 1.

Group 1: Training and Certification

Overall Vision

Internal auditor as partner of public sector manager.

Overall mission

Develop and implement a harmonized generic curriculum for training and certification for internal auditors in the public sector (in all PEM-PAL countries and worldwide).

Public Expenditure Management
Peer Assisted Learning

Grupa 1: obuka i sertifikovanje

Vizija

Interni revizor kao partner rukovodiocu u javnom sektoru

Misija

Izrada i implementacija harmonizovanog generičkog plana i programa obuke i sertifikovanja internih revizora u javnom sektoru (u svim PEM-PAL zemljama, kao i širom sveta)

² Izvor priloženog slajda je kratka prezentacija koju je Tomislav Micetic održao članovima grupe koji su prisustvovali PEMPAL / CoP radionici u Ljubljani, 2. maja 2009. godine.

4.1.2. Potrebe kako su privremeno definisane u „Knedlerovom izveštaju“

„Knedlerov izveštaj“ predstavlja prvi nivo definisanja potreba koje se mogu sumarno prikazati na sledeći način:

- Program obuke koji se sastoji iz dva modula, uključujući i inpute dobijene sa nacionalnih nivoa;
- Zajednički modul za inicijalni nivo obrazovanja (diploma fakulteta);
- Zajednički modul za polaznike sa iskustvom (na primer 2 godine iskustva);
- Zajednički sistem formalnog sertifikovanja koji objedinjuje koncept nacionalnog sertifikovanja i pristup međunarodno priznatim sertifikatima (na primer: CIA, CGAP, ACCA, CPA, i CIPFA).

Kako je predloženo, ovi uslovi bi trebalo da budu predviđeni i uređeni odgovarajućim zakonskim odredbama.

Predloženo je da se plan i program obuke i sertifikovanja podeli na dva opšta modula, od kojih bi svaki trajao najduže godinu dana. Modul 1 bi se prevashodno bavio tipovima revizije, procesima i tehnikama, dok bi Modul 2 obuhvatio sve delove za koje se smatra nije neophodno da budu organizovani od strane međunarodnih trenera. Drugi nivo bi se uglavnom bavio nacionalnim, odnosno regionalnim okruženjem.

Modul 1 bi se sastojao iz sledećih elemenata:

- standarda – uloga i primena IIA i INTOSAI standarda (uključujući i smernice), ostali standardi;
- modeli rizika i kontrole – Okvir interne kontrole (COSO I) i Upravljanje rizikom (COSO II), tipovi kontrole;
- procesi revizije – dugoročno planiranje, projektno planiranje, terenski rad, izveštavanje, povratne informacije;
- vrste revizije – revizija zakonitosti poslovanja, finansijska revizija, revizija učinaka, IT revizija, istraživanje krivičnih dela, konsultovanje, samoocenjivanje kontrole i rizika;
- tehnike revizije – kvantitativne i kvalitativne metode, tehnike za prikupljanje podataka;
- tehnike rukovođenja – upravljanje ljudskim resursima, upravljanje učincima, strateško i operativno upravljanje, upravljanje projektima;
- finansijsko izveštavanje i računovodstvo – državni budžet, kvantifikacija troškova na bazi aktivnosti, finansijsko izveštavanje.

Modul 2 bi se sastojao iz sledećih elemenata:

- javne nabavke i pružanje usluga – pravni okvir, vrste ugovora, javno privatna partnerstva, ostali oblici pružanja usluga građanima;
- javne finansije – državni budžet – izrada, struktura, izvršenje i praćenje, vrste budžetskih korisnika, javni prihodi i rashodi, principi javnih finansija;
- lokalna računovodstvena pravila i propisi – finansijsko izveštavanje, kontrola nad finansijskim izveštavanjem, karakteristike računovodstva javnog sektora;

- državna uprava – organizacija i struktura državne uprave (administracije), podela vlasti, državni službenici, parlament, kabinet predsednika, ministarstva, agencije i posebne organizacije Vlade, lokalna samouprava;
- javne politike – ključne javne politike (na primer: javno zdravstvo, energija, socijalna politika, politika regionalnog razvoja, državna pomoć, konkurencija);
- poslovi Evropske unije – EU budžet, EU politike, pravni okvir, institucije EU, Interna kontrola javnih finansija;
- pravni sistem – izvori prava, ustav, poreski zakoni;
- sistem kontrole – vrhovna revizorska institucija, ostale funkcije kontrole, inspekcije i revizije, kontrola od strane civilnog društva i odgovornost.

4.1.3. Komentari na potrebe

4.1.3.1. Potrebe koje treba da ostanu neizmenjene

Opšti sadržaj: Opšti sadržaj programa obuke treba da ostane kakav jeste, pošto je iscrpan i odgovara na očekivanja u pogledu znanja koja treba da ponese interni revizor.

Osnovni uslovi koje treba ispuniti da bi se pristupilo profesiji: osnovni uslovi u pogledu iskustva i obrazovanja predstavljaju standardne zahteve koji se danas gotovo univerzalno postavljaju.

Međutim, trebalo bi ostaviti otvorenu mogućnost da se prihvati i alternativa diplomu fakulteta³ u slučaju onih državnih službenika koji imaju dugogodišnje iskustvo u oblasti revizije i kontrole. Može se propisati obaveza polaganja usmenog dela ispita za kandidate koji imaju najmanje deset godina iskustva i koji nemaju odgovarajuću fakultetsku diplomu.

Standardizacija – ugrađivanjem u pravni okvir: Takođe se preporučuje da se kriterijumi za zaopšljavanje internih revizora ugrade u pravni okvir. Ovo je, međutim samo preporuka, ali nije neophodni uslov.

4.1.3.2. Potrebe koje bi se mogle revidirati

Sprovođenje elemenata obuke: Smatra se da je celishodno podeliti elemente obuke u dve kategorije koje bi imale smisla u slučaju velikog broja zemalja: elementi koji se odnose na međunarodne prakse i propise items related to international practices and regulations (a) i elemente koji se odnose na domaći pravni okvir i administrativno uređenje (b). U suštini ove promene je namera da podela na navedene kategorije izvrši na osnovu razlika u prirodi inputa, umesto da se organizuje po konsektivnim oblastima programa obuke.

U tom slučaju, isti elementi bi bili klasifikovani na sledeći način:

- Elementi koji se odnose na međunarodne prakse i propise, i to:

³ Referenca na takozvani „bolonjski sporazum“ koji se između ostalog bavi pojmovima priznavanja diploma.

- standardi – uloga i primena IIA i INTOSAI standarda (uključujući i smernice) i drugih standarda;
 - modeli rizika i kontrole – Okvir interne kontrole (COSO I) i Upravljanje rizikom (COSO II), tipovi kontrole;
 - procesi revizije – dugoročno planiranje, projektno planiranje, terenski rad, izveštavanje, povratne informacije;
 - vrste revizije – revizija zakonitosti poslovanja, finansijska revizija, revizija učinaka, IT revizija, istraživanje krivičnih dela, konsultovanje, samoocenjivanje kontrole i rizika;
 - tehnike revizije – kvantitativne i kvalitativne metode, tehnike za prikupljanje podataka;
 - tehnike rukovođenja – upravljanje ljudskim resursima, upravljanje učincima, strateško i operativno upravljanje, upravljanje projektima;
 - finansijsko izveštavanje i računovodstvo – državni budžet, kvantifikacija troškova na bazi aktivnosti, finansijsko izveštavanje;
 - poslovi Evropske unije – EU budžet, EU politike, pravni okvir, institucije EU, Interna kontrola javnih finansija;
 - pravni sistem – izvori prava, ustav, poreski zakoni;
 - sistem kontrole – vrhovna revizorska institucija, ostale funkcije kontrole, inspekcije i revizije, kontrola od strane civilnog društva i odgovornost.
- Elementi koji se odnose na domaći pravni okvir i administrativno uređenje:
 - javne nabavke i pružanje usluga – pravni okvir, vrste ugovora, javno privatna partnerstva, ostali oblici pružanja usluga građanima;
 - javne finansije – državni budžet – izrada, struktura, izvršenje i praćenje, vrste budžetskih korisnika, javni prihodi i rashodi, principi javnih finansija;
 - lokalna računovodstvena pravila i propisi – finansijsko izveštavanje, kontrola nad finansijskim izveštavanjem, karakteristike računovodstva javnog sektora;
 - državna uprava – organizacija i struktura državne uprave (administracije), podela vlasti, državni službenici, parlament, kabinet predsednika, ministarstva, agencije i posebne organizacije Vlade, lokalna samouprava;
 - javne politike – ključne javne politike (na primer: javno zdravstvo, energija, socijalna politika, politika regionalnog razvoja, državna pomoć, konkurencija).

Polaganje ispita: trebalo bi predvideti dva komplementarna tipa ispitivanja:

- polaganje ispita pre prelaska na određeni nivo – ima za cilj da utvrdi da li kandidat ispunjava potrebne uslove i ima potencijal da pohađa obuku na konkretnom nivou, iskoristi sve prednosti obuke i ispuni finalne kriterijume po završetku svih obveza iz konkretne faze obuke;
- polaganje ispita na kraju nivoa – težište je na znanjima i veštinama koje polaznik mora da ima na kraju konkretne faze.

Broj nivoa i njihovo trajanje: period od jedne godine smatra se optimalnim prosečnim trajanjem obuke za profesionalni nivo, jer omogućuje održavanje kontinuiteta u radu, dovoljno motivacije i dovoljno vremena neophodnog da se usvoji složeni sadržaj.

Međutim, bez obzira na način na koji je osmišljen ovaj pristup, prva grupa elemenata pobrojanih u gornjem tekstu podrazumeva velike napore i posvećenost koje treba uložiti da bi se takav obim gradiva savladao u toku jedne godine. Stoga se preporučuje da se elementi obuke koji se obezbeđuju iz međunarodnih izvora podele na dva nivoa koji će biti dovoljno usklađeni da bi omogućili polaganje ispita na kraju svakog dela, kao i mogućnost sticanja dodatnog iskustva u datim oblastima tokom pauze koja bi nužno morala uslediti između dva nivoa. U ovom scenariju sadržaj bi bio organizovan na sledeći način:

- Nivo 1 – osnove interne revizije, alati i metode:
 - standardi – uloga i primena IIA i INTOSAI standarda (uključujući i smernice) i drugih standarda;
 - modeli rizika i kontrole – Okvir interne kontrole (COSO I) i Upravljanje rizikom (COSO II), tipovi kontrole;
 - procesi revizije – dugoročno planiranje, projektno planiranje, terenski rad, izveštavanje, povratne informacije;
 - vrste revizije – revizija zakonitosti poslovanja, finansijska revizija, revizija učinaka, IT revizija, istraživanje krivičnih dela, konsultovanje, samoocenjivanje kontrole i rizika;
 - tehnike revizije – kvantitativne i kvalitativne metode, tehnike za prikupljanje podataka.
- Nivo 2 - napredne prakse interne revizije:
 - tehnike rukovođenja – upravljanje ljudskim resursima, upravljanje učincima, strateško i operativno upravljanje, upravljanje projektima;
 - finansijsko izveštavanje i računovodstvo – državni budžet, kvantifikacija troškova na bazi aktivnosti, finansijsko izveštavanje;
 - poslovi Evropske unije – EU budžet, EU politike, pravni okvir, institucije EU, Interna kontrola javnih finansija;
 - pravni sistem – izvori prava, ustav, poreski zakoni;
 - sistem kontrole – vrhovna revizorska institucija, ostale funkcije kontrole, inspekcije i revizije, kontrola od strane civilnog društva i odgovornost.

Elementi koji se odnose na domaći pravni okvir i administrativno uređenje ostaće kao sveobuhvatni skup o kojem će više reči biti u Poglavlju 5 u daljem tekstu.

4.2. Rešenja koje predlažu IIA i CIPFA

4.2.1. Predložena rešenja ne odgovaraju na potrebe u celosti

Smatra se da ni jedan od dokumenata koje su pripremili IIA ili CIPFA u ovoj fazi razvoja ne odgovaraju na potrebe u celosti. Ova situacija je rezultat nekolicine međusobno povezanih razloga:

- Od ove dve renomirane institucije, IIA i CIPFA-e, traženo je da dostave svoje komentare na izveštaj. Postupak analize i formulisanja komentara bio je veoma zahtevan.
- Potrebe još uvek nisu jasno definisane da bi se za njihovo ostvarenje mogao definisati realistični budžet i otvoriti prostor za temeljnije razmatranje i utvrđivanja odgovora koji je u potpunosti prilagođen potrebama. Dostavljene sugestije su još uvek veoma slične već gotovim rešenjima.

4.2.2. Predložena rešenja su komplementarna, ali ne i uporediva

Filozofije ove dve institucije se u velikoj meri razlikuju tako da i dokumenta koja su one dostavile vrlo jasno odražavaju te razlike:

- IIA je pre svega profesionalna institucija koja je stekla priznatu ulogu u postavljanju profesionalnih standarda i koja je u najboljem položaju da proceni na kom nivou učesnici razumeju i prihvataju te standarde. Organizacija obuka je dodatna usluga čiji je cilj da pomogne pojedincima da uspešnije polože ispite.
- CIPFA je prevashodno institucija koja se bavi obukom i koja u okviru toga radi na izgradnji kapaciteta u oblasti novih priznatih profesija u javnom sektoru. Ispiti, kao deo tih usluga, predstavljaju završnu fazu procesa koji sprovodi ova institucija.

4.3. Praznine koje treba popuniti

Pored potrebe da se napravi izbor između principa predloženih i opisanih u poglavlju 3, još uvek preostaju dve oblasti kojima je neophodno posvetiti dodatnu pažnju:

- Doprinos obukama koje se organizuju na nacionalnom nivou;
- Nivo fleksibilnosti i prilagođavanja.

Neki od inputa, odnosno dodatnih ideja, razmatrani su u daljem tekstu, međutim o ovim pitanjima se u budućnosti mora detaljnije raspravljati kako bi se pronašlo adekvatno rešenje.

4.3.1. Doprinos obukama koje se organizuju na nacionalnom nivou

Elementi obuke koji se organizuju na nacionalnom nivou, kako je opisano u „Knedlerovom izveštaju“ a zatim nešto drugačije organizovano u Odeljku 4.1.3.2. u gornjem tekstu, čine zapravo Nivo 0 predloženog sistema, koji će biti opisan u Odeljku 5 ovog izveštaja.

U osnovi ideje koja je dovela do ovakve promene leži činjenica da ovi elementi obuke obuhvataju osnove koje svaki revizor mora da ima pre nego što krene s pohađanjem daljih obuka predviđenih silabusom. Pristupanje nivou 1 uslovljeno je uspehom postignutim na ispitu koji se fokusira na osnove znanja i veština koje se stiču u okviru Nivoa 0.

Bez obzira, program obuke i sertifikovanja mora uzeti u obzir različite opcije koje se predlažu različitim zemljama, od pune autonomije u pripremi kandidata za Nivo 1 (u ovom slučaju sadržaj Nivoa 0 predstavlja samo indikacije o poznavanju materije koje kandidati moraju da imaju na kraju Nivoa 0), do nivoa pune zavisnosti u slučaju zemalja koje bi mogle da traže tehničku pomoć za pohađanje Nivoa 0. Raspon mogućnosti između ova dva ekstrema veoma je širok, pa podrazumeva dalje istraživanje mogućnosti.

4.3.2. Nivo fleksibilnosti i prilagođavanja

Druga tačka se odnosi na pitanje: da li grupu zemalja koje pripadaju regionalnoj Zajednici prakse internih revizora smatramo konfederacijom ili federacijom? Drugim rečima, da li ove zemlje imaju istu viziju i potpuno harmonizovan set alata stečenih tokom obuke od Nivoa 0 do konačnog sticanja sertifikata, kao i dalje u smislu mogućnosti za dalji razvoj karijere? Odnosno da li je predstavnicima zajednice zajednička samo generalna spremnost da unaprede (optimizuju) svoje trenutne kapaciteta i da samo iskoriste ponudu iz korpe ponude obuke i sertifikovanja?

U ovoj fazi, čini se da je moguće preciznije definisati potrebe u apsolutu, međutim mora se takođe predvideti visok stepen fleksibilnosti ponude, a veličina (obim) svake od komponenti valja održati na razumnom nivou. Ovaj nivo nalazi se između minimuma standarda za opstanak zajednice i maksimuma slobode koji bi nužno trebalo prepustiti zemljama koje imaju različite okolnosti i ciljeve. Iz ove perspektive, formulacija ciljeva Grupe 1 čini se preambicioznim poduhvatom i može navesti na pogrešan trag.

5. Pokušaj da se definiše treći način

Plan i program (silabus) koji se opisuje u ovom poglavlju ne predstavlja potpuno revidiranje pojmova prezentovanih u „Knedlerovom izveštaju“. Namera ovog dela je da ustanovi novi korak u procesu definisanja, koji uzima u obzir pouke stečene iz prethodnih sličnih situacija. On takođe pokušava da nađe odgovor na neke poteškoće o kojima je bilo reči u ovom izveštaju.

5.1. Konceptualna osnova

Kvalitet funkcije interne revizije, svakako, ne zavisi samo od kvaliteta obuke. On se takođe odnosi i na:

- Razumevanje interne revizije i, nešto uopštenije govoreći, koncepta javne odgovornosti visokih funkcionera i rukovodilaca u javnom sektoru;
- Prethodna iskustva i situacija u okruženju i razumevanje poslovnih procesa od strane rukovodstva i internih revizora;
- Motivaciju visoko obučanih državnih službenika da uđu u profesiju interne revizije.

5.1.1. Razumevanje interne revizije i, nešto uopštenije govoreći, koncepta javne odgovornosti visokih funkcionera i rukovodilaca u javnom sektoru

5.1.1.1. Korak ka povećanju stepena vlasništva

Političke odluke i odluke koje treba da donese više rukovodstvo mogu se doživeti bilo kao problem koji potencijalno ugrožava implementaciju PEMPAL-IA/CoP ili kao prilika da se obezbedi široko razumevanje interne revizije i načina na koji je mogu koristiti zvaničnici i rukovodioci javnog sektora.

Upravo zbog ovoga, predviđeni uslov da kandidati moraju demonstrirati visok nivo znanja i motivacije pre nego što se kandiduju za pohađanje prvog nivoa, omogućiće bolje poimanje potrebnog nivoa profesionalizma.

Regionalizacija programa obuke i sertifikovanja uticaće na stvaranje izvesnog oblika konkurencije među i unutar zemalja što će delovati stimulatивно za implementaciju dobro organizovane pripreme u svakoj od zemalja članica Grupe 1.

5.1.1.2. Mogućnost angažovanja polaznika obuke po završetku svake od faza procesa

Bilo bi dobro angažovati potencijalne revizore u jedinicama (sektorima) za internu reviziju odmah pošto ovi kandidati završe nivo 0, bez obzira na to gde se organizuje

obuka za ovaj nivo. Ovi polaznici će imati dovoljno znanja da budu od koristi i pomoći internim revizorima, a zatim, steknu potrebna iskustva koja će im omogućiti bolje razumevanje nivoa 1.

Po završetku nivoa 1, državni službenici koji su pohađali ovaj nivo biće obučeni interni revizori sa dovoljnim nivoom kompetencija za sprovođenje jednostavnijih revizija pod nadzorom starijih ovlašćenih kolega, odnosno moći će da rade kao deo većih timova koji su angažovani na vršenju složenijih poslova revizije. Period od jedne godine u ovoj prelaznoj situaciji će istovremeno biti od koristi instituciji koja zapošljava ove interne revizore, jer neće morati da se odreknu zaposlenih na duži period u kontinuitetu, kao i za samog internog revizora koji će biti u prilici da stiče dodatna iskustva.

Ispit koji će utvrditi spremnost za prelazak na nivo 2 će obuhvatati pitanja o iskustvu stečenom tokom ovog perioda stažiranja. Po završetku nivoa 2, interni revizor će biti ovlašćen i spreman da vrši sve vrste revizije, uključujući i one iz konkretnih oblasti kao što je revizija projekata koji se finansiraju iz sredstava pomoći Evropske unije.

Zvaničnici i više rukovodstvo će imati koristi od obuke internih revizora kako ovi potonji budu napredovali u programu obuke, kao i tokom perioda koji provode na poslu. Vremenom će rukovodioci postati uvereni u korisnost ove funkcije.

5.1.2. Pozadina i razumevanje poslovnih procesa internih revizora od strane samih internih revizora

Nivo 0 i obavezna praksa između nivoa 1 i 2 bi trebalo da ojača kapacitet internih revizora za razumevanje poslovne orijentacije u poslovima revizije koje treba da obavljaju.

5.1.3. Motivacija visoko obučениh državnih službenika da uđu u profesiju interne revizije

Sticanje tri diplome za redom trebalo bi da predstavlja veliki podsticaj za motivaciju polaznika, budući da:

- Jasno demonstrira ostvareni napredak;
- Ukazuje ljudima van struke na činjenicu da se ove diplome ne stiču lako i jednostavno;
- Otvara perspektivu za dalji napredak u karijeri.

5.2. Predloženi model

Model predstavljen u daljem tekstu obuhvata, zapravo, četiri nivoa od kojih je svaki detaljnije prikazan u tabeli u nastavku.

U ovom modelu svaka od zemalja zadržava svoj nivo nadležnosti nad sledećim elementima:

- Izboru zaposlenih koji imaju odobrenje da se prijave za pohađanje Nivoa 1 bez obzira na to da li je se „prijemni ispit“ ili obuka održavaju decentralizovano u zemlji ili ne;
- Pripremi odabranih kandidata za uspešan prelazak na Nivo 1;
- Sprovođenju ili angažovanju spoljnih saradnika za održavanje pripremnih kurseva obuhvaćenih Nivoom 1;
- Omogućavanju revizorima koji su završili Nivo 1 da steknu potrebna iskustva tokom perioda jednogodišnjeg stažiranja koji prethodi prelasku na Nivo 2;
- Odlaganjem pristupanja nivou 2 da bi se uredila hijerarhija u struci na nacionalnom nivou;
- Nagrađivanju revizora tako što će im se omogućiti prijavljivanje na specijalizacije ili za međunarodno priznate sertifikate.

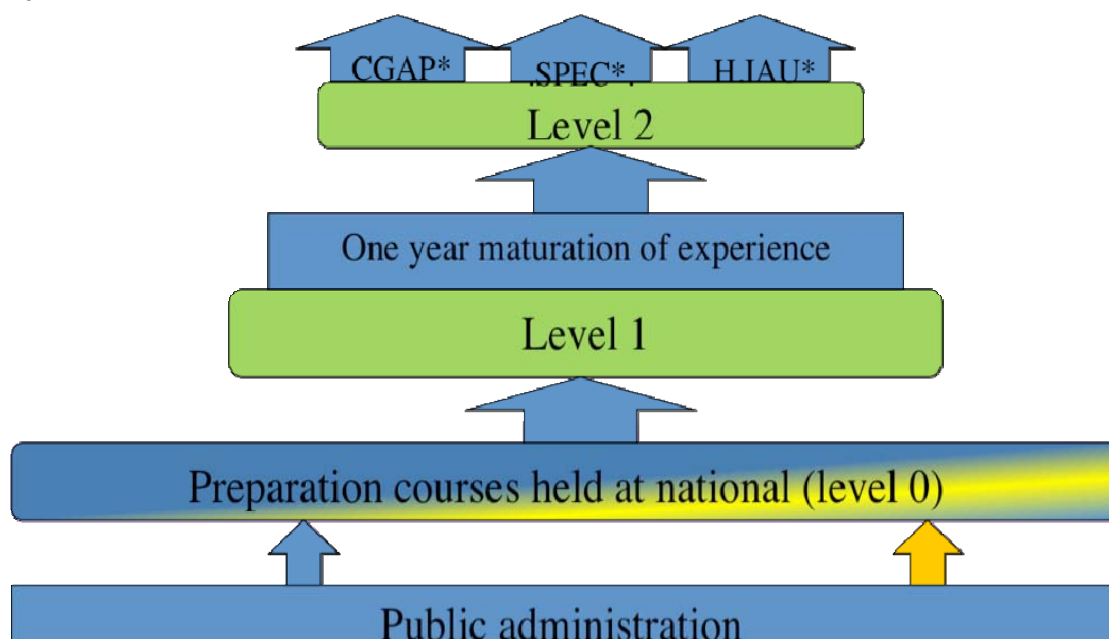
Svi ispiti koji se održavaju na početku ili po završetku nivoa 1 i 2, kao i za sticanje međunarodnih sertifikata, organizuju se na međunarodnom nivou.

Nivo	Uslovi za pristupanje	Dodatna vrednost	Dostignuti nivo
Nivo 0⁴	Definisani na nacionalnom nivou	Sečeno izvanredno znanje o organizaciji, pravnom okviru i administrativnom okruženju na nacionalnom nivou.	1. Stečena mogućnost prijavljivanja za Nivo 1. 2. Stečena mogućnost da se postane pomoćnik (asistent) internog revizora.
Nivo 1	Uspešno položen „prijemni“ ispit na kojem se testira dobro poznavanje svih elemenata zastupljenih na Nivou 0.	Stečeno znanje o međunarodnim standardima i potrebni alati za vršenje interne revizije.	1. Diploma iz oblasti interne revizije. 2. Dostignut odgovarajući nivo potreban za imenovanje za nižeg internog revizora.
Nivo 2	Uspešno položen „prijemni“ ispit na kojem se testira iskustvo stečeno tokom jednogodišnjeg perioda prakse.	Konsolidovana znanja i veštine i stečena napredna znanja potrebna za rad na složenim poslovima.	1. Sertifikovani (ovlašćeni) interni revizor. 2. dostignut odgovarajući nivo potreban za imenovanje za višeg internog revizora.

⁴ Pohađanje nivoa 0 nije obavezno. Ovaj nivo se sastoji od niza kurseva organizovanih u lokalu koje polaznici mogu da pohađaju kako bi popunili praznine u znanju i veštinama koje poseduju i o tome šta se očekuje za prijem na Nivo 1. u tom slučaju svi kandidati i nacionalne vlasti su zajednički odgovorni za definisanje kurseva koje treba pohađati na nivou 0. neke zemlje mogu odlučiti da uopšte ne organizuju Modul 0, već da jednostavno pošalju već dovoljno obučene kandidate.

Dodatni sertifikati	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ovlašćeni interni revizor. 2. Aplikacija odobrena od strane rukovodstva. 3. Poznavanje stranog jezika. 	<p>Mogućnost napredovanja u karijeri i nagrada od strane rukovodstva; I Sertifikati na međunarodnom nivou.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Međunarodno priznato zvanje revizora. - Specijalizovani revizor. - Ovlašćeni rukovodilac jedinice za internu reviziju.
----------------------------	---	--	--

Ovaj model je takođe predstavljen na sledećoj strani, s tačke pristupa od „dna ka vrhu“.



CGAP SPEC HIAU

NIVO 2

Godinu dana sazrevanja iskustva

NIVO 1

Pripremni kursevi koji se održavaju na nacionalnom nivou (nivo 0)

Državna uprava

5.3. Mere za izbegavanje mogućih sukoba interesa

Kako bi se izbegli mogući sukobi interesa, trebalo bi voditi računa o razdvajanju dužnosti između dva različita zadatka: organizovanje obuka i održavanje ispita. Ova dva posla obavljala bi dve različite institucije (na primer CIPFA i IIA, tim redosledom). Koordinaciju rada, odnosno logističku podršku, pedagošku implementaciju i koordinaciju vršila bi treća organizacija (CEF na primer).

U smislu delimične do potpune decentralizacije, ovaj okvir je veoma složen, osim ako se kontrola kvaliteta ne prilagodi okolnostima. Uloga funkcije koordinacije postaje glavni ključni preduslov uspeha.

6. Posao koji treba obaviti pre donošenja daljih odluka

Kako je već prikazano u ovom izveštaju, ovaj projekat još uvek nije na dovoljnom nivou zrelosti koji bi omogućio detaljnije definisanje programa obuke i sertifikovanja, kao i definisanje i podnošenje predloga budžeta.

Dodatno sazrevanje će biti moguće samo ako Grupa 1 ponovo dostigne isti nivo posvećenosti na kojem je bila kad se odlučila za pokretanje procesa definisanja i implementacije projekta izrade programa obuke i sertifikovanja.

Da bi se isti forum ponovo mobilisao neophodno je organizovati novi radni seminar najkasnije u roku od šest meseci. Do tog trenutka bi trebalo dostaviti ovaj izveštaj svim članovima Grupe 1 na usvajanje, odnosno radi informisanja i izgradnje svesti kod svih predstavnika koji nisu prisustvovali seminaru održanom 1. aprila 2009. godine u Ljubljani.

U međuvremenu, radna grupa može organizovati aktivnosti koje će pomoći u ocenjivanju nivoa spremnosti kod višeg rukovodstva (donosilaca odluka) u ključnim zemljama, da se nastavi sa daljim radom i u kojim uslovima.

Finalna verzija ovog izveštaja očekuje se sredinom maja meseca, uključujući i vreme potrebno da se on prevede na ruski i srpskohrvatski jezik (Albanija smatra da nema potrebe za prevodnjem u ovom trenutku, pre nego što se izveštaj predstavi relevantnim donosiocima odluka) i dobije povratna informacija od učesnika poslednjeg seminara.

Neposredni cilj sponzora je da potvrdi postojanje neophodnog nivoa prihvatanja do jula 2009. godine, te ukoliko on postoji, zakaže i organizuje novo okupljanje u septembru 2009. godine s jasnim ciljem da se završi posao koji je inicijalno započet na grupnom sastanku u Ljubljani.