

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Ревизијата на успешност е спроведена со цел да се даде оценка за ефикасноста и ефективноста на воспоставениот систем на јавна внатрешна финансиска контрола и внатрешната ревизија.

Поглавјето Ревизорски наоди ги содржи ревизорските прашања и одговорите на поставените цели на ревизијата утврдени во проблематичните подрачја, утврдените состојби како и препораки кои ревизијата ги дава со цел да се отстранат причините за констатираните неправилности и состојби.

Со ревизијата на успешност констатиравме ризични области кон кои ја насочивме ревизијата со цел да дадеме одговор на поставените ревизорски прашања кои се однесуваат на овој процес. Основната ревизорска цел на оваа ревизија е поставена во следното прашање:

• **Дали се преземени потребните активности за воспоставување и обезбедување на ефикасност и ефективност на системот на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија.**

Со анализата на законската регулатива и подзаконските акти, извршената ревизија кај субјектот, произлегоа неколку значајни подрачја во делот на функционирањето на овој систем кои беа предмет на подетално анализирање:

1. Правната рамка и стратешките документи
2. Финансиско управување и контрола, и тоа:
 - 2.1. Оценка на основните компоненти,
 - 2.2. Функционирање на процесите: утврдување на ефективноста на системот на интерни контроли при спроведувањето на набавките и плаќањата и заштита на средствата и обврските (инвентарисување на средствата и обврските).
3. Внатрешна ревизија.

Како резултат на извршената ревизија на успешност за добивање одговор на поставената цел, констатиравме одредени состојби и слабости во горенаведените ризични области.

1. Правна рамка и стратешки документи

Во рамките на ризичната област која ги третира прашањата од Правна рамка и стратешки документи ревизијата се фокусираше на детектирање на евентуални слабости, недоречености и потенцијални ризици во законската регулатива кои може да

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 11

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

влијаат на воспоставувањето и функционирањето на финансиското управување и контрола.

Со извршената ревизија се констатирани следните состојби и дадени се образложенија, и тоа:

Согласно одредбите на член 9 од Законот за културата, заради остварување на националниот интерес во културата, МК изготвува **Национална стратегија за развој на културата** за период од пет години. Собранието на РМ има донесено Национална стратегија за развој на културата за период 2013-2017 година.

Националната стратегија за развој на културата е стратешки документ со кој се утврдуваат среднорочни цели и приоритети за развој на културата и се утврдуваат организациски, финансиски и административни мерки за нивно остварување.

Во Националната стратегија се дефинирани основните начела и приоритети на културата, општите цели за развој на културата во РМ, посебните цели за развој на културата во РМ по области, организациски, финансиски и административни мерки за реализација на националната стратегија.

Националната стратегија содржи и акциски план за реализација со дефинирани активности, динамика, носители на активности и проекции на буџетски и вон буџетски средства, како и услови и индикатори за евалуација на спроведување на националната стратегија.

Освен Националната стратегија, секоја година МК, носи тригодишни **стратешки планови**. За периодот предмет на ревизија во министерството се донесени стратешките планови за период 2012 -2014 година и 2013-2015 година. Целта на **стратешките планови** е континуирано продолжување на реформските процеси во областите за кои е надлежно МК и на активностите за исполнување на обврските подвлечени во стратешките приоритети на Република Македонија.

Врз основа на Националната стратегија, МК секоја година носи **Годишна програма** за остварување на националниот интерес.

Поради отсуство на **Стратегија за управување со ризици**, во текот на ревизијата беа преземени активности и беше изготвена истата, чија имплементација ќе придонесе ризикот за појава на отстапувања во спроведување на планираните цели, да се сведе на минимално ниво (детално образложено во точка 2.1.2.).

Донесените стратешки документи и законската рамка која го регулира работењето на МК се добра основа за непречено функционирање на

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 12

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

систем на финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија кој во иднина треба да се надградува.

2. Финансиско управување и контрола

2.1. Компоненти на финансиското управување и контрола

Во рамките на ризичната област која третира прашања од финансиското управување и контрола, ревизијата имаше за цел да даде одговор на повеќе ревизорски прашања поврзани со компонентите на финансиското управување и контрола и тоа:

- Контролна средина;
- Управување со ризик;
- Контроли;
- Информации и комуникации и
- Мониторинг

Финансиското управување и контрола се спроведува со примена на меѓународно прифатени стандарди за внатрешна контрола преку примена на горенаведените меѓусебно поврзани компоненти.

2.1.1. Контролна средина

Раководителот на субјектот согласно Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор и член 13 и 14 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола има обврска да воспостави контролно опкружување како една од компонентите на финансиското управување и контрола кое е основа за целиот систем на внатрешната контрола. Контролното опкружување го создава амбиентот кај субјектот кој влијае врз целокупниот квалитет на внатрешната контрола и има општо влијание врз тоа како се утврдуваат стратегијата и целите, и како се структурирани контролните активности. Тоа е основа за сите останати компоненти на внатрешната контрола, обезбедувајќи дисциплина и структура. Наведената активност преземена од раководителот на субјектот ќе обезбеди разумно уверување за воспоставување на контролно опкружување во функција на воспоставување ефикасен и ефективен систем на финансиско управување и контрола а со цел постигнување на основните цели на субјектот. Заради наведеното потребно е да се воспостават елементите на контролното опкружување и тоа: личен и професионален интегритет на раководителите и вработените во субјектот, начин на размислување

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 13

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

и стил на работење на раководителите, организациона структура која обезбедува поделба на одговорностите и јасни правила, права, обврски и нивоа на известување, политики и практики на управување со човечки ресурси и компетентност на вработените.

Со извршената ревизија на интерните акти, кои ги содржат целите на субјектот, описот на работните места, дадените задачи и очекуваните резултати, политики на вработување, делегирање на овластувања и одговорности, пропишаната организациона структура и спречувањето и известувањето за измами ги констатиравме следните состојби:

- МК има донесено Правилник за внатрешна организација и работа и Правилник за систематизација. Со Правилникот за внатрешна организација се уредени организационите облици и нивниот делокруг, начинот на раководење, овластувањата и одговорностите. Во Правилникот за систематизација се утврдени вкупниот број на државни службеници потребни за вршење на работите од надлежност на МК. Правилниците се ажурираат согласно потребите. Во истите е предвидена единица за финансиски прашања, надлежна за вршење на работите од областа на ФУК.
- Пополнувањето на работните места е врз основа на поставените барања во актот за систематизација, а процедурата е согласно Законот за државни службеници;
- За едукација на вработените се изготвува годишна програма која е одобрена од Министерството за информатичко општество и администрација;
- Основана е Работна група за изготвување на политики, процедури и активности поврзани со финансиското управување и контрола,
- Лицата задолжени за развој на финансиското управување и контрола имаат посетено обуки согласно Програмата за обуки за воспоставување и развој на финансиското управување,
- Изготвен е План за воспоставување на финансиско управување и контрола кој содржи конкретни активности, задолжени лица за извршување на активностите и рок за извршување на истите, но дел од утврдените активности до денот на ревизијата не се имплементирани, а дел од истите се во тек на имплементација.
- Со Решение на министерот за култура од 05.11.2009 година назначено е лице задолжено за известување за неправилности и сомнежи за измама или корупција, кое лице е во работен однос во министерството до 30.07.2013 година. Во текот на ревизијата на 14.04.2014 година од страна на Министерот за култура со Решение назначено е друго лице за известување за неправилности и сомнежи за измама или корупција.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 14

Меѓутоа и покрај преземените мерки не се исполнети одредени барања и не се преземени следните дејствија и тоа: бројот на вработените во единицата за финансиски прашања не е на задоволително ниво; не е назначено лице – раководител на единицата за финансиски прашања и не е донесена процедура за преземање на финансиски обврски и плаќања, како што е предвидено во Правилникот за начинот на спроведување на општите финансиски процеси, но министерството има интерни процедури во кои постојат одредби со кои се регулираат овие процеси.

Погоре наведените состојби упатуваат дека во МК постои потреба од преземање на дополнителни активности за обезбедување на контролно опкружување кое ќе овозможи воспоставување и непречено функционирање на системот на финансиско управување и контрола и остварувањето на посебните и општите цели на субјектот.

2.1.2. Управување со ризиците

Управувањето со ризик како една од компонентите на ФУК утврдени во член 13 и 15 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и Стандардите за контрола во јавниот сектор е процес на утврдување и анализа на значајни ризици кои може да имаат негативно влијание врз постигнување на целите на субјектот. Утврдувањето на ризикот како компонента во внатрешната контрола игра клучна улога во изборот на соодветните контролни активности кои треба да се преземат. Тоа е процесот на утврдување и анализа на релевантни ризици за постигнување на целите на субјектот и утврдување на соодветниот одговор. Истото подразбира утврдување на ризикот, оценка на ризикот, степен на ризик на кој субјектот е подготвен да биде изложен и развој на одговори. За спроведување на овие активности потребно е субјектот да воспостави елементи за управување со ризик и тоа:

- ✓ Да ја дефинира главната цел, специфичните цели и очекуваните резултати;
- ✓ Да изготви стратешки и годишни планови во кои целите се соодветни на расположливите ресурси, со што треба да се минимизира ризикот од неисполнување на целите;
- ✓ Да се координираат активностите на организационите делови со цел обезбедување и поврзаност, а заради постигнување на саканите цели;

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 15

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- ✓ Да се обезбеди следење на извршувањето на политиките и активностите преку релевантни квантитативни и квалитативни податоци;
- ✓ Да се донесе Стратегија за управување со ризик која се ажурира на секои три години и во случај кога ризикот значително се менува.

Ревизијата утврди дека има потреба на преземање на дополнителни активности од страна на раководителот на субјектот предмет на ревизија за воспоставувањето и развојот на управувањето со ризиците, поради следното:

Министерството за култура има донесено Национална стратегија за период 2013-2017 година, стратешки планови за 2012-2014 и 2013-2015 година, како и Годишна програма за 2013 и 2014 година, за остварување на националниот интерес. Согласно Законот за јавна внатрешна контрола МК има обврска да донесе Стратегија за управување со ризик која опфаќа утврдување, процена и контрола на можните настани кои може да имаат негативно влијание врз постигнувањето на целите.

Во текот на ревизијата, врз основа на соодветни критериуми за проценка на ризик, МК има извршено оценка на ризиците поврзани со активностите на министерството и утврдено прифатливо ниво на изложеност на ризиците, проценка на веројатноста за настанување на ризиците и нивното влијание врз работењето на субјектот. Врз основа на извршената оценка на ризиците изработена е Стратегијата за управување со ризикот во МК, која треба да обезбеди подигање на свеста на вработените за политиката на управувањето со ризици, дефинирањето на ризичните области, нивно перманентно следење и преземање на мерки (контроли) за нивно намалување на соодветно прифатливо ниво.

Со оценка на ризиците и Стратегијата за управување со ризици е утврдена политиката за управување со ризици, дефинирани се можните ризици и контролните активности за нивно намалување до едно прифатливо ниво кое обезбедува непречено функционирање на субјектот во законски предвидените рамки .

2.1.3. Контроли

Раководителот на субјектот согласно член 13 и 16 од ЗЈВФК, Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор, Законот за користење и располагање со стварите на државните органи, Законот и Правилникот за сметководство на буџетите и буџетските

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 16

1. _____

2. _____

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

корисници, Уредбата за постапката за спречување неправилности и Правилникот за начинот на давање овластувања, има обврска да спроведе контролни активности како една од компонентите на финансиското управување и контрола, односно да донесе политики и воспостави постапки со кои ќе се обезбеди справување со ризиците и постигнување на целите и задачите на субјектот. Заради наведеното потребно е да се воспостават елементите на контролните активности и тоа:

- утврдување на пишани процедури за важните активности,
- доделување овластувања и одобрувања,
- поделба на надлежности,
- контроли во пристап до ресурсите,
- проверки/надзор на операциите,
- усогласувања/решавање на отстапувањата и
- контроли во информатичката технологија.

Со извршената ревизија на интерните акти кои ги содржат поодделните работни процеси и активности, описот на работните места, дадените овластувања, воспоставената поделба на должностите и одговорностите, областите на ризик, проценување на ризикот и негово елиминирање или намалување до прифатливо ниво, ги констатиравме следните состојби:

- ✓ Раководителот на субјектот со овластувања пренел дел од одговорностите на раководни лица кои со потпис ја потврдуваат преземената одговорност;
- ✓ Не се пополнети работните места за кои со Правилникот за систематизација е предвидено дека вработените треба да вршат следење на реализацијата на договорите за јавните набавки и спроведување *ex ante* и *ex post* финансиска контрола. Сепак, со постоечкиот број на вработени е воспоставена соодветна поделба на должностите и одговорностите во процесот на финансиско работење, обврски, плаќање, односно различни лица се одговорни за одобрување, извршување, сметководство и контрола. Оперативните елементи на секоја активност се верификуваат од две меѓусебно независни лица.
- ✓ Во периодот од 2009 до 2013 година донесени се повеќе упатства, процедури и правилници за поодделни работни процеси и активности на секторите во МК, но не се изготвени пишани процедури за најзначајните процеси (меѓу кои процесот на преземање на финансиски обврски, процес на плаќање на

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 17

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- обврски и др.). Во тек е постапка за изготвување на нови процедури или ажурирање на постојните, кои ќе бидат конечни и применливи по воведување на интегриран Систем за менаџмент со квалитет ИСО 9001-2008 и негово сертифицирање;
- ✓ Не е воспоставена евиденција за издадени овластувања;
 - ✓ Не е назначено лице за вршење на дополнителни ex-post финансиски контроли кое треба да обезбеди инструменти за отстранување на откриените неправилности на внатрешните контроли;
 - ✓ Не е назначен раководител на единицата за финансиски прашања, но државниот советник за финансиски прашања врши надзор и дава совети до раководството, секојдневно ги контролира и следи усогласувањата на евиденциите со соодветните документи, но контролата не ја потврдува со потпис;
 - ✓ Делумно е воспоставена контрола на пристап и физичка заштита на материјалните, финансиските и информационите ресурси и службените објекти, но не се назначени одговорни лица (со овластувања) за пристап, заштита и правилна употреба на дел од ресурсите (уметнички слики, книги, икони) и не е утврден ризик од загуба на ресурсите.

Со извршената ревизија на интерните акти, воспоставениот **информациски систем**, пропишаната организациона структура и системот на интерни контроли кои ги применува субјектот предмет на ревизија ги констатиравме следните состојби:

- ✓ Во април 2014 година донесен е Стратешки план за применување на ИТ стандарди, со кој се дефинирани организациската структура на ИТ проектите, применетите ИТ стандарди, целите на информатичките системи, инфраструктурата и техничката околина;
- ✓ Има резервна копија (backup) на посебен медиум, но не се обезбедува копија на надворешна локација, а на податоците од апликацијата за сметководствена евиденција backup врши лице вработено во СОЗР;
- ✓ Постои распределба на надлежности во апликациите за финансиско работење;
- ✓ При користење на апликацијата за финансиско сметководство се вградени соодветни контроли за пристап до апликацијата и податоците;

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 18

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- ✓ Податоците од финансиското работење од минати години се заклучени и не постои можност да бидат променети;
- ✓ Во МК, за водење на финансиско сметководствената евиденција ја користат апликацијата од СОЗР. Префрлувањето на податоците во електронска форма од финансиско сметководствената евиденција на надворешен медиум, се врши само на една локација, од страна на администраторот на апликациите вработен во СОЗР, што доведува до неможност вработените во Министерството за култура, кои ги користат апликациите, да имаат постојан пристап на податоците и во електронска форма поради ограничени ресурси на системот.

Погоре наведените состојби упатуваат на тоа дека во министерството постојат контролни активности на база на донесени политики и воспоставени постапки но има потреба од донесување и имплементација на процедури за значајните процеси на ФУК и преземање на активности и мерки за справување со постојните ризици од несоодветна употреба и ризик од потенцијална загуба на ресурсите.

2.1.4. Информации и комуникации

Во делот за информации и комуникации субјектот согласно меѓународните стандарди за внатрешна контрола во јавниот сектор ги има следните обврски :

- ✓ информациите треба да ги дефинира по вид, квантитет, динамика на известување, со што ќе обезбеди раководителите и вработените, преку прием, обработка и пренос на информациите да ги извршуваат задачите и да ја спроведуваат внатрешната контрола ;
- ✓ треба да развие ефикасен систем на внатрешна и надворешна комуникација, кој ќе обезбеди прецизно, непречено и брзо дистрибуирање на информациите со цел нивно комплетно и навремено доставување до крајните корисници ;
- ✓ треба да го организира примањето/предавањето, регистрирањето и архивирањето на кореспонденцијата, со цел таа да биде достапна за раководството, вработените и засегнатите трети лица ;
- ✓ треба при поставување на целите да се земат во предвид претпоставките кои се внимателно разгледани и прифатени со општа согласност. Промените на претпоставките, како последица на промените во опкружувањето, наложуваат и преоценување на целите ;

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 19

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- ✓ вработените, покрај комуникацијата која ја остваруваат во однос на постигнување на целите за кои се одговорни, треба да известат и за сомнежите за неправилности, согласно определена процедура, без притоа да бидат изложени на неправеден и дискриминирачки третман поради почитување на таквата процедура.

Ревизијата изврши оценка на информациониот систем, протокот на информации и начинот на комуникација, како и документирање на оперативните процеси при што констатиравме :

- Раководителот на субјектот е информиран за извршување на буџетот, употреба на ресурси како и за остварување на стратешките, годишните и оперативните планови ;
- Во субјектот документацијата и графичкиот приказ на системот кој содржи правила за подготвување, извршување, пренесување, употреба и архивирање на документи е во фаза на воспоставување со Проектот за имплементација на Системот за управување со документи (ДМС), кој се реализира преку МИОА;
- Документирање на оперативните процеси и трансакции со цел обезбедување на ревизорска трага за следење и мониторинг е извршено со процедурите за работа кои се во примена за поодделни сектори. Во тек е воведување на Интегриран систем на менаџмент со квалитет ИСО 9001:2008 со кој ќе бидат опфатени сите деловни процеси, сектори и самостојни служби како и сите деловни единици на организација ;
- Со воспоставениот начин на комуникација и поделба на информации во облик на редовни и итни состаноци, доставување на извештаи, формирање на работни групи, воспоставен е информационер систем на внатрешна и надворешна, хоризонтална и вертикална комуникација, овозможено е стекнување и размена на информации потребни за управување, спроведување и надгледување на работењето ;
- Во субјектот до септември 2013 година, имало назначено лице за неправилности и измама кое заминало во пензија. Во текот ревизијата, на 14.04. 2014 година со решение на министерот е назначено лице за неправилности и сомнежи за измама или корупција.

Наведените состојби упатуваат на воспоставен начин на информации и комуникација, додека со имплементација и сертификација на ИСО процедурите, како и со реализација на Проектот за имплементација на Системот за управување со документи (ДМС) ќе се подобри системот на

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 20

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

внатрешна и надворешна комуникација, кој ќе обезбеди прецизно, непречено и брзо дистрибуирање на информациите .

2.1.5. Мониторинг

Во делот за мониторингот согласно меѓународните стандарди за внатрешна контрола во јавниот сектор субјектот ги има следните обврски :

- ✓ треба да изготви планови и програми за оценување на внатрешната контрола ;
- ✓ треба да воспостави или да користи капацитет за внатрешна ревизија, составен од компетентни ревизори, кои ги извршуваат активностите во согласност со програмите засновани на оценка на ризиците.

Мониторингот на системот на внатрешната контрола е потребен за да обезбеди разумно уверување дека внатрешната контрола одговара на изменетите цели, опкружувањето, ресурсите и ризиците со оглед на фактот што внатрешната контрола е динамичен процес што постојано треба да се прилагодува на ризиците и промените со кои се соочува еден правен субјект.

Во Министерство за култура системот за мониторинг и проценка кој е во функција на редовно следење, оценка на успешноста и ефикасноста на системот на финансиско управување и контрола делумно функционира од причина што:

- Постои позитивен став од страна на раководителот на субјектот за спроведување на препораките, но препораките на внатрешната ревизија делумно се следат, а препораките на надворешните ревизори во најголем дел се спроведени;
- Извршувањето и изготвувањето на годишните планови / програми за работа се следи од страна на раководителот на субјектот ;
- Не е извршена самопроцена на одделните процеси на системот на финансиско управување и контрола за процедурите кои се во примена како што е предвидено во ЗЈВФК. Самооцената на процесите е наредна фаза која следи откако официјално ќе се усвојат процедурите и ќе започнат да се применуваат.

Наведените состојби упатуваат дека постои потреба за преземање на дополнителни активности за зајакнување на мониторингот со цел раководството да обезбеди разумно уверување дека системот на

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 21

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

внатрешните контроли функционира во функција на остварување на целите на субјектот.

2.2. Функционирање на процесите: утврдување на ефективноста на системот на интерни контроли при спроведување на набавките и плаќањата и заштита на средствата и обврските (инвентарисување на средствата и обврските)

Со ревизијата на процесите за управување и контрола при утврдување на ефективноста на системот на интерни контроли при спроведувањето на набавките и плаќањата и заштита на средствата и обврските (инвентарисување на средствата и обврските) констатирана е следната состојба:

2.2.1. Системот на интерни контроли во процесот на спроведување на набавките и плаќањата

2.2.1.1. Системот на интерни контроли во процесот на спроведување на набавките

Раководителот на субјектот согласно Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор и ЗЈВФК има обврска да воспостави ефективен систем на интерни контроли во процесот на спроведување на јавните набавки.

Целта на оваа ревизија е да се идентификуваат клучните ризици во овој процес и да се утврди дали е ефективен воспоставениот систем на интерни контроли при утврдување на потреба, иницирање и спроведување на постапка за доделување договор за јавни набавки во МК.

Со извршената ревизија на интерните акти кои содржат постапки за подготовка, координација, донесување и измени/дополнувања на буџетот, стратешкиот план, планот за јавни набавки, упатства и процедури, документи поврзани со иницирање и спроведување на постапките за доделување договор за јавни набавки, како и делегирање на овластувања и одговорности, ги констатиравме следните состојби:

- Обезбедено е навремено подготвување на буџетот;
- Донесени се неколку упатства и процедури за набавки со чија содржина се запознаени вработените;
- Согласно Правилникот за систематизација на работни места во МК формиран е Сектор за јавни набавки со две одделенија и тоа:

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 22

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Одделение за јавни набавки и Одделение за следење и реализација на доделените договори за јавни набавки. Во овој сектор пополнети се 4 работни места, а државните службеници кои работат на овие работни места сите имаат потврди за положен испит за лица за јавни набавки согласно Програмата за едукација за ЈН од Бирото за јавни набавки.

Врз основа на спроведеното интервју, снимениот систем на интерни контроли, тестовите на усогласеност, увидот во прегледот на спроведените набавки за 2012 и 2013 година и извршените детални тестирања, констатиравме дека кај ревидираните јавни набавки системот на интерни контроли функционира во сите фази почнувајќи од изготвување на План на ЈН, изработка на тендерска документација за секој вид на постапка, изработка на техничка спецификација за набавката од внатрешно или надворешно стручно лице, објавување на оглас на текот на постапката, одлука за избор, известување, склучување на Договор за ЈН и следење на реализација на договорите.

2.2.1.2. Системот на интерни контроли во процесот на плаќање

Преку утврдување на клучните ризици и клучните контроли и тестовите на усогласеност ревизијата имаше за цел да ја утврди ефикасноста и ефективноста на системот на интерни контроли во процесот на плаќање преку добивање уверување дека:

- ✓ се врши точна и навремена исплата;
- ✓ плаќањата се вршат само за примените добра и услуги и на соодветен добавувач и
- ✓ во главната книга се евидентираат единствено плаќањата направени за набавените стоки и услуги.

Имајќи ги во предвид целите на процесот како и ризиците кои може да имаат влијание врз остварување на целите, ревизијата имаше за цел да ги детектира преземените мерки на раководството за ублажување на ризиците, односно да провери дали се воспоставени контроли и дали истите се ефективни и ефикасни.

Со извршените тестови на усогласеност го констатиравме следното:

- ✓ Во Министерството за култура нема посебни процедури за преземање на финансиски обврски и плаќања, како што е предвидено во Правилникот за начинот на спроведување на општите финансиски процеси, но во рамките на нивните

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 23

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

интерни процедури постојат одредби со кои се регулираат овие процеси.

- ✓ За набавките и плаќањата од разделот Финансирање на дејности од областа на културата извршивме снимање на процедурата каде констатиравме дека системот на интерни контроли за процесите функционира, постои сегрегација на должности во делот на:
 - Преземањето на обврски е со склучување на договор одобрен од страна на министерот;
 - За следење на реализација на договорите има назначено одговорно лице со решение на министерот;
 - Решението за плаќање пред да се одобри од министерот е одобрено од страна на одговорните лица;
 - Налогот за исплата е усогласен со решението за преведување на средства и истиот е одобрен од страна на советникот за финансиски прашања;
- ✓ За набавките и плаќањата кои се темелат на рамковни спогодби, констатиравме дека системот на интерни контроли функционира, постои сегрегација на должности во однос на одобрување на плаќањата, евидентирање и исплата на конкретен добавувач, нема отстапување во однос на утврдените контролни механизми, а барањето за набавка има троен потпис. Склучувањето договори по рамковна спогодба е по добивање на фактурите.
- ✓ Во однос на реализација на буџетот во министерството е обезбеден начин на следење на реализација на буџетот/финансиски план по одделни ставки со усогласување на платениот износ со соодветната буџетска ставка.

Ревизијата утврди дека од страна на одговорното лице на субјектот се преземени потребните активности за воспоставување и функционирање на системот на интерни контроли во процесот на плаќања согласно законските одредби.

2.2.2. Инвентарисување на средствата и обврски

Обврската за извршување на пописот на буџетите и буџетските корисници најмалку еднаш годишно, начинот на вршење на пописот и усогласување на состојбата на средствата и нивните

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 24

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

извори искажани во сметководствената евиденција со фактичката состојба утврдена со пописот е регулирана во одредбите на член 19 и 21 од Законот за сметководство на буџетите и буџетските корисници и одредбите на член 29 до 35 од Правилникот за сметководство на буџетите и буџетските корисници.

Согласно утврдената законска обврска за извршување на пописот за 2013 година и усогласување на состојбата на средствата и нивните извори искажани во сметководствената евиденција со фактичката состојба утврдена со пописот, МК ги преземало следните активности и тоа:

- На ден 22.10.2013 година, донесено е Решение за формирање една комисија за попис на средствата и изворите на средствата со кои располага МК посебно за сите сметки, во кое детално се утврдени обврските на пописната комисија и крајниот рок за доставување на извештајот;
- Комисијата извршила физички попис на средствата и изворите на средствата (за дел од истите извршила споредување на фактичката со сметководствената состојба), изготвила Извештај за извршениот попис заведен под број 01-1870/1 од 10.02.2014 година и истиот го доставила до Заменик министерот заради усвојување на истиот и донесување на одлука за постапување по предлозите на пописната комисија;
- Заради фактот дека комисијата утврдила повеќе состојби, проблеми, пречки на кои наидувала и активности кои треба да се преземат, Заменик министерот по извршената детална анализа на утврдените состојби со пописот, по законски утврдениот рок за доставување на годишната сметка на ден 05.03.2014 година донел Одлука за усвојување на Извештајот за попис за 2013 година;
- На ден 07.03.2014 година заменик министерот донел Одлука со која ги задолжил сите раководители на сектори да постапат согласно предлозите на пописната комисија дадени во Извештајот за попис и во рок од 30 дена од денот на приемот на одлуката да достават известување до заменик министерот. До денот на ревизијата не се доставени такви известувања;
- Истиот ден (07.03.2014 година) формирана е комисија за расходување на неупотребливи основни средства и отпис на ситен инвентар констатирани од страна на пописната комисија;

Според констатираните состојби и извршениот увид во пописниот материјал, извештајот за извршен попис и донесените акти по истиот,

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 25

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

ревизијата констатира дека пописот не е сеопфатен и не е извршено усогласување на сметководствената со фактичката состојба.

Вака утврдените состојби создаваат ризик за нереално и необјективно утврдување на средствата и нивните извори што има за последица нереално прикажување на податоците во годишните сметки.

3. Внатрешна ревизија

Во рамките на ризичната област која третира прашања од Внатрешната ревизија извршени се истражувања со цел да се даде одговор на повеќе ревизорски прашања поврзани со слабости, недоречености и потенцијални ризици во оваа област.

Раководителот на субјектот е одговорен за управувањето со ризиците и воспоставување на ефективна контролна рамка. Внатрешната ревизија може да помогне во тоа, а може и да го советува раководството за тоа што треба да се направи за воспоставување на соодветни политики, контролни системи и процедури потребни за ефективно и ефикасно управување со ризиците.

Клучен фактор за постигнување на успех во внатрешната ревизија и нејзиниот придонес е фактот дека таа мора да се концентрира на критичните ризици за субјектот и да ја разгледа соодветноста на активностите воспоставени за управување со тие ризици.

Во функција на градење на одговори зад секое од поставените прашања, утврдени се следните состојби и дадени се образложенија:

3.1. Стандарди и методологија за извршување на внатрешна ревизија

Внатрешната ревизија во јавниот сектор се извршува во согласност со прифатените стандарди за професионално извршување на внатрешната ревизија, ЗЈВФК, подзаконските акти, повелбата за внатрешна ревизија и интерните акти на субјектите.

Со извршената ревизија на интерните акти и други документи кои ги содржат: стандардите и методологијата за извршување на внатрешната ревизија, етичкиот кодекс, прирачникот за внатрешна ревизија, Повелбата и стратешкото планирање ги констатиравме следните состојби:

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 26

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Внатрешните ревизори во МК се запознаени со стандардите и методологијата која треба да се применува во извршувањето на ревизијата. При извршување на ревизиите се придржуваат на принципите и правилата на етичкиот кодекс на внатрешни ревизори во јавниот сектор и во своето работење го применуваат Прирачникот за внатрешна ревизија изготвен и ажуриран од ЦЕХ.

Погоре наведените состојби упатуваат дека во делот на Стандардите и методологијата за извршување на ревизијата не постојат ризици, односно во министерството се создадени услови за функционирање на внатрешната ревизија и остварувањето на посебните и општите цели на субјектот.

3.2. Организациона поставеност и кадровска екипираност на внатрешна ревизија

Од аспект на организационата и функционалната независност на ЕВР, статус, кадровската екипираност, професионалност и стручност во МК е констатирана следната состојба:

Според организационата поставеност обезбедена е организациска и функционална независност на ЕВР, истата директно и единствено одговара на министерот за култура. Назначените лица за внатрешни ревизори (2 лица) поседуваат соодветна стручна спрема, потребно работно искуство, посетувале повеќе обуки, за што се здобиле со соодветни сертификати, а раководителот на одделението за финансиска ревизија и ревизија на усогласеност се стекнал со меѓународно признат сертификат. МК нема назначено раководител на ЕВР, туку има назначено само раководител на одделението за финансиска ревизија и ревизија на усогласеност. Бројот на вработени лица за извршување на ВР, иако истите се професионални и стручни лица, не е доволен за извршување на поставените цели, имајќи во предвид дека внатрешната ревизија има ингеренции да врши ревизија на МК и 62-те единки корисници (национални установи).

3.3. Планирање и одобрување на плановите на внатрешна ревизија и степен на реализација

Раководителот на субјектот согласно ЗЈВФК, Стандардите за контрола во јавниот сектор и Правилникот за начинот на извршување на ВР, има обврска да воспостави ефикасен систем на планирање на активностите на ЕВР, односно да донесе планови во кои целите се соодветни на максимално расположливите ресурси,

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 27

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

со што се минимизира ризикот од неисполнување на целите. Целта на оваа ревизија е преку проценка на ризиците, временската рамка, опфатот и расположливите ресурси и степенот на реализација на плановите, да се утврди дали е ефикасен системот на планирање на активностите на ЕВР.

Со увид во интерните акти: тригодишни стратешки планови, годишниот план за ВР за 2012, 2013 и 2014 година и годишниот извештај за извршени ревизии и активности на ВР за 2012 и 2013 година и со утврдување на степенот на нивна реализација во однос на дефинираната временската рамка и опфатот за вршење на внатрешна ревизија, преку постапки за нивно донесување, утврдување на елементите кои ги содржат, степенот на реализација и начинот на известување за извршените ревизии и активности на ВР, ги констатиравме следните состојби:

Раководителот на одделението за финансиска ревизија и ревизија на усогласеност (овластен внатрешен ревизор), донел Стратешки план за период 2013 -2015 година и Годишен план за извршување на внатрешна ревизија за 2013 и 2014 година, согласно законски утврдените елементи, за кои е добиена согласност од раководителот на субјектот и истите ги доставил до ЦЕХ.

Стратешкиот план за период 2013 -2015 година е изготвен врз сопствена проценка на ризици од страна на раководителот на одделението за финансиска ревизија и ревизија на усогласеност, поради тоа што во тој период субјектот нема донесено Стратегија за управување со ризици. Истата е донесена во месец март 2014 година.

Годишниот извештај за работа на внатрешната ревизија во 2013 година е доставен до раководителот на субјектот.

Во 2013 година се целосно реализирани две ревизии (издадени се конечни извештаи) кои се утврдени со плановите за извршување на внатрешна ревизија за 2012 година и 2013 година, а една ревизија предвидена со годишниот план за 2013 година е целосно реализирана во 2014 година.

Предметот и целите на внатрешните ревизии утврдени во годишните планови за извршување на ВР за 2012 и 2013 година, не се во согласност со мерките (програми и активности) на единицата за внатрешна ревизија за подобрување на состојбите на системите и процесите во субјектот и отстранување на слабостите, како и со главните цели утврдени со стратешките планови. Причина за тоа е потребата за приоритетни ревизии на ИПА проектите, со цел разумно уверување за

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 28

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

регуларноста на подготовката и техничкото управување со овие проекти финансирани од ИПА компонентата и фондовите на Европската комисија .

Сепак, постои усогласеност помеѓу дефинираната временска рамка, опфатот за вршење на ВР и расположливите ресурси.

3.4. Извршување и известување на ВР и мониторинг на имплементација на препораките

Во ЗЈВФК како и во правилникот за начинот за извршување на внатрешната ревизија е дефиниран начинот на извршување, известување и мониторинг на внатрешната ревизија.

Од доказите кои ги обезбедивме утврдивме дека во извршувањето и известувањето, внатрешната ревизија ги применува законските и подзаконските акти за извршување и известување на внатрешната ревизија, а со извршените ревизии дадени се препораки за подобрување на работењето .

Внатрешната ревизија врши мониторинг на спроведување на мерките преземени од раководителот на субјектот врз основа на извршените ревизии.

За мониторингот извршивме проценка на системот за следење/мониторинг на препораките, преку утврдување на степенот на спроведување на препораките како и мерките преземени од раководителот на субјектот за нивно реализирање, при што констатиравме дека во министерството за култура се врши делумно следење на имплементација на препораките и тоа :

- Имено, иако во голем дел препораките се имплементирани, нивната имплементација не се следи континуирано - вработените во ЕВР го следат напредокот на спроведување на препораките само ако добијат известување од ревидираните организациони единици за степенот на спроведување;
- Раководителот на субјектот, односно раководителите и вработените во субјектот од јавниот сектор во кој се врши ревизија согласно член 39 став 5 од ЗЈВФК имаат обврска да ги спроведуваат препораките и да го информираат раководителот на субјектот и раководителот на ЕВР за спроведување на акциониот план. Во извештајот за работењето на ЕВР за 2011 и 2012 година, доставен до ЦЕХ, е наведено дека постојат препораки за кои ЕВР нема информација за нивното спроведување ;

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 29

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Иако обврска на ЕВР, е континуирано и активно да се следат препораките, од друга страна неисполнување на обврската која ја имаат ревидираните организациони единици да информираат во однос на спроведување на препораките во акциониот план, како и неисполнување на обврската квартално да се доставуваат податоци за напредокот на имплементација на препораките, предизвикува ризик од делумно следење на имплементација на препораките.

Во насока на подобрување на констатираните состојби во извештајот се дадени и препораки со чие спроведување би се зголемиле ефикасноста и ефективноста на работењето на МК. Препораките произлезени од оваа ревизија се насочени кон подобрување на системот на финансиското управување и контрола.

ЗАКЛУЧОК

Раководството на Министерството за култура има преземено соодветни политики и конкретни активности за донесување и имплементирање на: стратешки документи, подзаконски и интерни акти, делегирање на овластувања, распределба на должностите и одговорностите, финансиски контроли, општи и апликативни контроли во ИТ системот, систем на комуникација и размена на информации, организациона поставеност на внатрешната ревизија и соодветен систем на нејзино планирање, извршување и известување.

Покрај утврдените состојби за кои е потребно подобрување и тоа во делот на недоволна кадровска екипираност на СФП и ЕВР, неназначени лица за ex-ante и ex-post контроли и контроли во пристапот до ресурсите, како и подобрување на процесот на инвентарисување, ревизијата констатира дека системот на финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија во МК е воспоставен на задоволително ниво.

Истакнуваме дека, продолжувањето на зпочнатите активности за донесување, имплементација и сертификација на ИСО процедурите, како и реализација на Проектот за имплементација на Системот за управување со документи (ДМС) ќе ја зголеми ефикасноста и ефективноста на системот на внатрешна финансиска контрола и внатрешна ревизија.

ПРЕПОРАКИ:

1. Одговорното лице да преземе мерки и активности во насока на оптимално пополнување на потребни работни места за

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 30

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

воспоставување на ефикасен и ефективен систем на финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија. Да назначи лица за вршење на ex ante и ex post контроли и да назначи (со овластување) лица одговорни за пристап, заштита и правилна употреба на ресурсите.

2. Одговорното лице да преземе конкретни мерки за имплементација на мерките предвидени во Стратегија за управување со ризици, ажурирање на истата со цел минимизирање на ризиците кои имаат влијание врз постигнување на целите на МК.
3. Да продолжат започнатите активности за изготвување на нови процедури или ажурирање на постојните, кои ќе бидат конечни и применливи по воведување на интегриран Систем за менаџмент со квалитет ИСО 9001-2008 и негово сертифицирање. Да се донесат процедури за најзначајните процеси.
4. Раководството на Министерството за култура да преземе активности со кои ќе се создадат услови за реално и објективно извршување на пописот и усогласување на сметководствената со фактичката состојба, имајќи ги во предвид подзаконските акти во кои се дадени активностите кои треба да се спроведат за реално и објективно извршување на пописот на средствата и изворите на средствата и усогласување на сметководствената евиденција со фактичката состојба на средствата и изворите на средствата.
5. Раководителите на ревидираните организациони единици во МК да воспостават пракса да доставуваат квартални извештаи за степенот на реализација на препораките до раководителот на субјектот и до ЕВР.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 31
