

## 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 и 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. Правната рамка и стратешките документи

Во рамките на ризичната област која ги третира прашањата од Правна рамка и стратешки документи ревизијата се фокусираше на детектирање на евентуални слабости и недоречености во законската регулатива кои може да имаат влијание на воспоставување на систем на ФУК и ВР во МОН.

Во функција на дефинирање на општите и посебните цели на МОН изготвени се стратешките и програмските документи, и тоа:

---

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор 11

\_\_\_\_\_

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

Националната програма за развој на образованието во РМ 2005-2015 година, како еден од стратешките документи на министерството, е насочена кон јакнење и унапредување на воспитно образовниот систем. Нејзината мисија е развојот на воспитно - образовниот систем да помогне во напорите на РМ за нејзино рамноправно и респектабилно учество во светските, а пред се во европските, политичките и економските интегративни процеси и да создаде услови за превенирање на последиците и ефикасно користење на придобивките од образовната, политичката, културната и економската глобализација.

Поаѓајќи од стратешките документи на Република Македонија МОН има донесено стратешки планови за период од 3 години, чија што реализација континуирано се следи и истите секоја година се ажурираат согласно ново настанатите услови. Стратешкиот план за периодот (2013-2015) претставува продолжување на реформите во образованието и науката во областите за кои министерството е надлежно, целите, насоките, инструментите и механизмите за развојот на системот на образованието на РМ и продолжување на активностите за исполнување на обврските за остварувањето на стратешките приоритети.

Во Годишната програма за работа на МОН за 2014 година дадени се проектите чија што реализација е предвидена во текот на годината. Основна цел на сите активности на министерството опфатени со Програмата е воспоставување високо квалитетно образование кое ги промовира човечките вредности и уважување на различностите, кое му овозможува на секој поединец да ги развие своите полни потенцијали и да се здобие со компетенции потребни за продуктивен живот во 21 век, одржување на систем на образование и наука кој најмногу им одговара на животните и развојните потреби на граѓаните на РМ, стратешки политики, активности и мерки со кои таквата визија за системот на образованието и науката може да биде остварлива. Во Годишната програма за работа на министерството се дадени сите активности и предвидените рокови за реализација на истите во текот на 2014 година.

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

Донесените стратешки документи и законската рамка која го регулира работењето на МОН се добра основа за непречено функционирање на систем на финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија кој во иднина треба да се надградува.

---

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор 12

\_\_\_\_\_

### 2. Финансиско управување и контрола

#### 2.1. Оценка на основните компоненти

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:

- 2.1.1. Контролна средина,
- 2.1.2. Управување со ризиците,
- 2.1.3. Контроли,
- 2.1.4. Информации и комуникации,
- 2.1.5. Мониторинг.

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

##### 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 ја создава атмосферата кај субјектот која 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. Поради 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 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.

---

Ревизорски тим:

- 1. \_\_\_\_\_
- 2. \_\_\_\_\_
- 3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор 13

\_\_\_\_\_

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

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:

- Правилникот за организација и систематизација на министерството има јасно и прецизно прикажана организационата структура, должности, одговорности и надлежности на работни места, а согласно организационите промени редовно се ажурира.
- Вработените се запознаени со Етичкиот кодекс за државни службеници кој го уредува начинот на однесување и работење со цел да се зголеми одговорноста, подобри квалитетот на услугите и да се зајакне довербата во целина. Во 2013 година, спроведена е анкета на вработените при што е добиен индекс на задоволство/вклученост на вработените од 61% и изготвен е предлог акционен план со мерки за подобрување на состојбите за задоволството на вработените и нивната ангажираност. Вработените во субјектот располагаат со стручност соодветна на степенот и видот на образованието дефинирани за секое работно место. Секоја година се спроведуваат специјализирани обуки за вработените кои имаат за цел нивно надградување и ефикасно и ефективно извршување на поставените задачи. Постапките за вработување се транспарентни, а компетентноста на кандидатите се утврдува преку степенот и видот на образованието, соодветни интервјуа и тестови.
- Во министерството формиран е Сектор за финансиски прашања и Одделение за внатрешна ревизија, изготвен е План за воспоставување и развој на ФУК, формирана е работна група да го следи спроведувањето на утврдените активностите и има обезбедено околу 80 ИСО процедури за управување со квалитет од кои 9 се однесуваат за ФУК. ИСО процедурите се со важност од 3 години, секоја година се вршат контролни проверки, а во 2014 година е започната постапката за ресертифицирање.
- Извршена е децентрализација на одговорноста на управување и преку овластувања е пренесена на ниво на сектори. Министерот има делегирано овластувања на раководителите на сектори за преземање на финансиските обврски за реализирање на програми, проекти и активности дефинирани со стратешкиот план и буџетот на секторите одобрени со одлуката за внатрешна децентрализација на одобрениот Буџет за 2013 година, лица овластени за преземање на финансиски обврски, плаќање и благајник, а исто така назначено е и лице за известување за неправилности, сомнежи, измами и корупција.

---

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор 14

\_\_\_\_\_

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

- Во текот на ревизијата со овластување назначен е раководител на Секторот за финансиски прашања, координатор за ФУК и лица за ex-ante и ex - post контрола.
- Со извршениот увид во постојната организациона структура на министерството, ревизијата утврди недоволна кадровска екипираност во Секторот за финансиски прашања, односно од предвидените 59 работни места пополнети се само 20, што може да има одредени влијанија врз непреченото функционирање, следење и развој на ФУК. Во текот на 2013 година започната е процедура за пополнување на 6 работни места во Секторот за финансиски прашања, а во 2014 година реализирани се две вработувања додека за останатите работни места донесени се Одлуки со кои не се врши избор.

Погоре наведените состојби упатуваат дека во делот на контролното опкружување, освен за кадровската екипираност на Секторот за финансиски прашања, не постојат ризици и субјектот воспоставил контролно опкружување кое овозможува непречено функционирање на системот на финансиско управување и контрола и остварувањето на посебните и општите цели на субјектот.

### 2.1.2. Управување со ризиците

Согласно Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор и член 13 и 15 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола раководителот на субјектот има обврска да изврши проценка на ризикот како една од компонентите на финансиското управување и контрола. Проценка на ризикот е процес на утврдување и анализа на значајни ризици за постигнување на целите на субјектот и одредување на соодветен одговор. Тоа подразбира утврдување на ризикот, оценка на ризикот, проценка на апетитот за ризик на правниот субјект и развој на одговори.

Ревизијата утврди дека од страна на министерот во најголем дел се преземени потребните активности за оценка на ризиците во министерството преку донесување на стратешки планови и годишни програми и нивно континуирано следење, утврдување на ризичните области, проценка на ризикот и негово намалување до едно прифатливо ниво со кое ќе се овозможи воспоставување на ефикасен и ефективен систем на контрола.

Со цел зајакнување на воспитно – образовниот систем, МОН има донесено стратешки планови во кои се дефинирани клучните развојни приоритети за

---

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор 15

\_\_\_\_\_

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

период од три години и истите се следат и ажурираат секоја година, а во Програмата за работа за 2014 година се опфатени проектите чија што реализација е предвидена во тековната година. Во текот на ревизијата, врз основа на соодветни критериуми за проценка на ризик, МОН 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 МОН 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.

По доставување на Нацрт извештајот, МОН има формирано Тим за управување со ризик и одржано првичен состанок на кој се дадени насоки и договорени се понатамошните активности за изработка на планови за намалување на можни негативни последици од ризиците и нивно спроведување.

Погоре наведените состојби упатуваат дека управувањето со ризикот во министерството е на задоволително ниво кое овозможува воспоставување на соодветни контролни активности, а со тоа непречено функционирање на системот на финансиско управување и контрола и остварувањето на посебните и општите цели на субјектот.

### 2.1.3. Контроли

Раководителот на субјектот согласно член 13 и 16 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор има обврска да воспостави контролни активности како една од компонентите на финансиското управување и контрола. Контролните активности се политики и постапки воспоставени за справување со ризиците и постигнување на целите на субјектот. За да бидат ефективни, контролните активности мора да бидат соодветни, да функционираат постојано според план во текот на целиот период и да бидат рентабилни, сеопфатни, разумни и директно да се поврзани со контролните цели. Контролните активности се јавуваат низ целиот правен субјект, на сите нивоа и кај сите функции. Тие вклучуваат голем број на различни контролни активности кои служат за откривање и спречување и тоа: постапки за овластување и одобрување, поделба на надлежности (овластување, обработка, евидентирање, прегледување), контрола врз пристапот до ресурсите и евиденциите, проверки, усогласувања, прегледи на оперативното извршување, прегледи на

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор 16

\_\_\_\_\_

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

работењето, процесите и активностите, надзор (доделување, прегледување и одобрување, упатства и обука).

Ревизијата утврди дека од страна на министерот во најголем дел се преземени потребните активности за воспоставување на соодветни политики и процедури за важните функции на министерството во делот на делегирањето на овластувањата, поделба на должностите и одговорностите, финансиските контроли, контроли во пристапот до ресурсите и нивна физичка заштита, општи и апликативни контроли во ИТ системот, со кои ќе се овозможи воспоставување на ефикасен и ефективен систем на контрола кој е основа за намалување на ризиците и постигнување на целите на субјектот.

Од извршениот увид во доставената документација, извршените анализи и интервјуа со одговорните лица, ревизијата ги утврди следните состојби:

- Со ИСО процедурите дефиниран е текот на движењето на документацијата за секое ниво на одговорност, а воспоставениот систем на контрола и правилна распределба на должностите и одговорностите овозможува секоја активност да се верификува од 3 меѓусебно независни лица, генералните и посебните овластувања се делегирани на соодветно хиерархиско ниво, одобрувањето, извршувањето, евидентирањето во сметководството и ex-ante и ex - post контролите ги вршат различни лица. Постои ограничен пристап, заштита и правилна употреба на материјалните, финансиските и ИТ ресурси, преземени се мерки за контрола на пристап преку картици за идентификација и физичка заштита при влезот во субјектот.
- Во министерството формирано е Одделение за информатичка дејност и управување со ИСОМ со 11 вработени, воспоставен е систем за користење и пристап до ресурсите во информатичките системи, донесен е Правилник за техничките и организациските мерки за обезбедување тајност и заштита на обработка на личните податоци и три ИСО процедури. Во министерството, ИТ системот е децентрализиран на повеќе места. Вградени се соодветни контроли при користење на апликацијата за финансиско сметководство и вработените се обучени за нејзино користење.
- Со ревизијата констатиравме дека иако насоките за развојот и целите на образованието во делот на е - образованието, се определени со Националната стратегија за развој на информатичко општество од 2005 година, МОН нема донесено Стратешки план за развој на ИТ системот ниту акционен план за имплементација на ИТ. Исто така не е изготвена проценка на ризиците од хаварија за обезбедување и соодветен

---

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор 17

\_\_\_\_\_

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

континуитет на најнеопходните системи, податоците од минати години се заклучени но постои можност за дополнување со нови податоци.

Погоре наведените состојби упатуваат дека во делот на контролните активности, субјектот воспоставил соодветни политики и процедури за важните функции на министерството во насока на намалување на ризиците и овозможување на непречено функционирање на системот на финансиско управување и контрола. Во насока на целосно воспоставување и функционирање на контролните активности се јавува потреба од изработка на Стратешки план за развој на ИТ системот, акционен план за имплементација на ИТ и проценка на ризиците од хаварија за обезбедување на континуитет на најнеопходните системи.

### 2.1.4. Информации и комуникации

Раководителот на субјектот согласно Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор и член 13 и 17 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола има обврска да обезбеди ефективен систем на информации и комуникација како една од компонентите на финансиското управување и контрола. Информациите и комуникацијата се неопходни за остварување на целите на внатрешната контрола. Релевантните информации треба да се утврдат, снимат и пренесат во форма и временска рамка која им овозможува на вработените да ја спроведуваат нивната внатрешна контрола и останатите одговорности (навремена комуникација со вистинските луѓе). Системот на внатрешна и надворешна комуникација, обезбедува, непречено и брзо дистрибуирање на информациите, со цел нивно комплетно и навремено доставување до крајните корисници.

Во министерството постои информациона систем и систем на внатрешна и надворешна комуникација преку кои се обезбедува: навремено информирање на раководителот на субјектот за степенот на извршување на задачите, целосно и непречено дистрибуирање на информациите на сите нивоа, уредна и веродостојна документација на оперативните процеси и трансакции, добивање на повратни информации, дефинирање на крајните рокови за извршување на задачите кои се во насока на воспоставување на ефикасен и ефективен систем на финансиско управување и контрола.

Со извршената ревизија на интерните акти, кои го потврдуваат постоењето на внатрешната и надворешната комуникација на сите нивоа, начинот на собирање и пренос на информациите и воспоставената соработка на лицето

---

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор 18

\_\_\_\_\_



## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

задолжено за неправилности со останатите вработени ги констатиравме следните состојби:

- Раководителите на секторите редовно го информираат министерот за текот на работењето и степенот на извршување на задачите во доменот на реализација на буџетот/финансискиот план, употреба на ресурсите и остварување на стратешки, годишни и оперативни планови како и за останатите активности на министерството. Движењето на документите и информациите е регулирано со Наредба донесена од министерот, протоколи во рамките на секој сектор и посебни протоколи во однос на доставените барања од разни установи и физички лица, барања на податоци, изготвување мислења, информации и други известувања. Во министерството сите оперативни процеси и трансакции се документираат со цел да се обезбеди соодветна ревизорска трага за следење и мониторинг.
- Воспоставената комуникација меѓу раководителите и извршителите ги дефинира и крајните рокови за извршување на задачите, а доколку се откријат грешки во реализирање на поставените задачи истите се враќаат на доработка. Со воспоставената пракса на одржување на колегиуми повеќе пати месечно, се дава отчет за степенот на реализација на поставените задачи, а за ненавремено извршување на истите се објаснуваат причините и во одредени случаи се покренува дисциплинска постапка. Следењето на извршувањето на активностите е обезбедено преку квантитативните и квалитативните индикатори (показатели на успешност) кои се составен дел на стратешките планови. Воспоставена е редовна комуникација помеѓу лицето задолжено за неправилности и лицата вклучени во Секторот за финансиски прашања.
- Ревизијата констатира дека лицето задолжено за неправилности нема доставено квартални извештаи до Единицата во Управата за финансиска полиција, за постоење/непостоење неправилности и сомнежи за измами или корупција при користење на јавните средства што не е во согласност со член 12 од Уредбата за постапката за спречување на неправилности, начинот на меѓусебна соработка, формата, содржината, роковите и начинот за известување за неправилностите. За време на ревизијата доставен е квартален извештај до Единицата во Управата за финансиска полиција за првиот квартал од 2014 година.

Погоре наведените состојби упатуваат дека системот на информации и комуникации во министерството е воспоставен и функционира на задоволително ниво што обезбедува веродостојни, навремени и релевантни

---

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор 19

\_\_\_\_\_

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

информации кои како такви имаат значајна улога во донесувањето на соодветни одлуки на раководството на субјектот и во воспоставување и спроведување на ефективна и ефикасна внатрешна контрола.

### 2.1.5. Мониторинг

Раководителот на субјектот согласно Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор и член 13 и 18 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола има обврска да воспостави мониторинг на системите на внатрешна контрола како една од компонентите на финансиското управување и контрола. Системите на внатрешна контрола треба да се следат за да се оцени квалитетот на работењето на системот со текот на времето. Следењето се постигнува со рутински активности, посебни процени или комбинација од двете.

Ревизијата утврди дека од страна на одговорните лица во министерството преземени се потребните активности за постапување по препораките дадени од внатрешните и надворешните ревизори, следење на изготвувањето и извршувањето на плановите за работа, но не е извршена самопроцена на одделни процеси на системот на ФУК во насока на остварување на дефинираните цели на субјектот.

- Министерот има заземено позитивен став за постапување по препораките од внатрешните и надворешните ревизори. По добивањето на ревизорските извештаи се одржува колегиум со сите раководители на сектори и се пристапува кон имплементација на дадените препораки. Преку одржување на колегиуми министерот постојано го следи степенот на извршување на задачите што се дадени како задолжение на секторите.
- Со извршената ревизија констатиравме дека Секторот за финансиски прашања нема извршено самопроценка на одделни процеси на системот за ФУК што не е во согласност со член 18 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола.

Погоре наведените состојби упатуваат на: присуство на ризици во делот на мониторингот кое има влијание на воспоставувањето на ефикасен и ефективен систем на финансиско управување и контрола и потреба од преземање на дополнителни активности за градење на соодветен начин на следење на функционирањето на интерните контроли.

---

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор 20

\_\_\_\_\_

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

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)**

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

Процесот на спроведување на набавките и плаќањата опфаќа наредување, примање на добрата/услугите и фактурите и плаќање на фактурите за овие добра/услуги.

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

Јавните набавки во РМ се уредени со Законот за јавни набавки во кој се содржани условите и постапките за јавни набавки од страна на владините и јавните органи. При доделување на договори за јавни набавки, договорните органи се должни да ги почитуваат основните принципи, односно да обезбедат: конкуренција на економските оператори, еднаков третман и недискриминација на економските оператори, транспарентност и интегритет во процесот на доделување на договори за јавни набавки, рационално и ефикасно искористување на средствата во постапките за доделување на договори за јавни набавки.

МОН има донесено ИСО процедура за спроведување на постапка за доделување на договори за ЈН со која во пишана форма е воспоставен системот на интерни контроли во процесот на спроведување и реализација на јавните набавки.

Со извршениот увид во 16 постапки за јавни набавки од вкупно 89, не се констатирани отстапувања од законските одредби кои се однесуваат на: изготвување на годишен план за јавни набавки, започнување на постапка за доделување на договор за јавна набавка, изготвување на Одлука за утврдување на потребата од јавна набавка, изработка на тендерска документација, спроведување на постапка, изготвување, известување и објавување на Одлуката за избор/поништување, изготвување на Договор за јавна набавка, следење на реализацијата на договорите за јавна набавка.

Ревизијата утврди дека од страна на раководното лице на субјектот се преземени потребните активности за воспоставување и функционирање на системот на интерни контроли во процесот на спроведување на јавните

---

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор 21

\_\_\_\_\_

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

набавки согласно законските одредби што овозможува соодветна конкуренција, транспарентност, еднаков третман и недискриминација на економските оператори.

### 2.2.1.2 Системот на интерни контроли во процесот на спроведување на плаќањата

Процесот на плаќање претставува издавање наредба за плаќање со потпишување налог за плаќање од овластено лице за плаќање, по претходно добиено барање за плаќање од лицето овластено за преземање на финансиски обврски.

Примарната цел на ревизијата во овој процес беше да ја оцени ефикасноста и ефективноста на интерните контроли преку добивање на уверување дека плаќањата се соодветно одобрени, евидентирани и исплатени на конкретниот добавувач.

Имајќи ги 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 соодветни контроли.

МОН има донесено Упатство за финансиска дисциплина со кое во пишана форма е воспоставен системот на интерни контроли во процесот на плаќање. Со увид во извршените трансакции по основ на плаќање на договорите за набавка на стоки и услуги ревизијата не констатира отстапувања во однос на утврдените контролни механизми, со тоа што за секое плаќање на фактура се изготвува налог за плаќање, барање за плаќање, се вршат Ex-ante финансиски контроли од повеќе овластени лица и во целост функционира системот на троен потпис - изготвил, контролирал, одобрил.

Ревизијата утврди дека се преземени потребните активности за воспоставување и функционирање на системот на интерни контроли во процесот на плаќања согласно законските одредби со што е запазена безбедноста и ефикасноста на плаќањата.

### 2.2.2. Инвентарисување на средства и обврски

Согласно одредбите од Законот за сметководство за буџетите и буџетските корисници и Правилникот за сметководството за буџетите и буџетските корисници пописот е процес на усогласување на состојбата на средствата и нивните извори, побарувањата и обврските искажани во сметководствената евиденција со фактичката состојба.

---

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор 22

\_\_\_\_\_

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

Ревизијата имаше за цел да ја оцени ефикасноста на системот на интерни контроли во процесот на инвентарисување, односно во спроведување на пописот преку добивање на уверување дека;

- ✓ пописот е извршен во законски утврдениот рок;
- ✓ пописот е сеопфатен (ги опфатил сите средства- сопствени и туѓи);
- ✓ пописот е квалитетно извршен;
- ✓ извршено е усогласување на сметководствената со фактичката состојба;
- ✓ изготвен е извештај за извршениот попис и истиот е разгледан и одобрен од надлежните органи;
- ✓ донесен е акт за прифаќање на извештајот .

Ревизијата утврди дека иако од страна на раководителот на субјектот се преземени потребните активности за правилно извршување на пописот, истиот не е извршен на начин предвиден со интерниот акт - Упатство бр.05-1263/1 од 02.12.2013 година за вршење на попис на средствата и изворите на средства и одредбите наведени во член 21 од Законот и член 29-35 од Правилникот за сметководството за буџетите и буџетските корисници.

Од страна на министерот донесено е Решение за формирање на пописна комисија, пописот е започнат и завршен во законски утврдениот рок и изготвен е Извештај за извршениот попис во МОН со состојба на 31.12.2013 година, но истиот е делумно усвоен од страна на министерот.

Со извршената ревизија на процесот на инвентарисување ги констатиравме следниве неправилности:

- Пред започнување на пописот постои неусогласеност помеѓу сметководствената и материјалната евиденција на материјалните средства, од причини што ново набавената опрема се евидентира сметководствено, но не и материјално;
- Средствата кои не се сметководствено евидентирани (инвестиции во тек, учебниците за основно и средно образование, книги - превод на стручна литература од реномирани странски автори и платежни картици), Пописната комисија физички не ги попишала;
- Членовите на Пописната комисија немаат извршено физички попис во шест подрачни единици, односно пописните листи се пратени по пошта и истите се пополнети од страна на вработените;
- Пописната комисија не била во можност да го утврди сопственичкиот дел на градежните објекти (подрачните единици се сместени во згради заедно со други субјекти), поради што МОН има преземено активности

---

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор 23

\_\_\_\_\_

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

за расчистување на сопственоста, односно за сите градежни објекти кои се во негова сопственост е започната постапка на обезбедување на имотни листови;

- Пописната комисија нема извршено попис на обврските со состојба 31.12.2013 година;
- Во однос на побарувањата за дадени аванси, пописната комисија не извршила проверка и потврдување на реалноста на искажаните аванси во сметководствената евиденција, ја нема утврдено правната основа за постоење, нивната застареност и дали и какви мерки се преземени за нивно враќање;
- Пописот на денарските и девизните средства во благајната не е извршен со броење според апоени, а при пописот девизните средства во благајната не се пресметани по средниот курс на Народната банка на Република Македонија објавен на 31 декември;
- Пописната комисија нема извршено внесување на сметководствената материјална состојба на средствата во пописните листи, утврдување на материјалните разлики меѓу состојбата на утврдениот попис и сметководствената состојба, вредносно пресметување на утврдените материјални разлики, ниту пак е извршено усогласување на фактичката со сметководствената состојба;
- Пописната комисија нема извршено усогласување помеѓу сметководствената евиденција на паричните средства (денарски и девизни) и последните банкови изводи;

Од страна на министерот преземени се активности во насока на надминување на недостатоците и извршување на пописот согласно законските одредби.

Со Одлука донесена од министерот пописот е делумно усвоен, односно во деловите подготвени и спроведени согласно законската и подзаконската регулатива и интерни акти, а поради нецелосно правилно вршење на работите од страна на комисијата за попис, Секторот за финансиски прашања е задолжен најдоцна до 15.03.2014 година да подготви акционен план за вршење на вонреден попис и други акти за вршење на вонреден попис. Акциониот план за вршење на вонреден попис е изработен и даден на одобрување кај министерот.

По доставување на Нацрт извештајот, МОН има преземено соодветни активности за спроведување на вонреден попис согласно законските одредби. Имено, изготвено е Упатство за подготовка и извршување на вонреден попис со состојба на ден 15.09.2014 година, одржана е обука на членовите на

---

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор 24

\_\_\_\_\_

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

комисиите за начинот на вршење на пописот, одржан е работен состанок на Централната пописна комисија и претседателите на Комисијата за попис на материјални и нематеријални средства, Комисијата за попис на парични средства и Комисијата за попис на побарувањата и обврските со цел утврдување на планот на работа и рокови за извршување на обврските за спроведување на вонредниот попис

Погоре наведените состојби упатуваат на: присуство на ризици во процесот на инвентарисување на средствата и обврските што има влијание на воспоставувањето на ефикасен и ефективен систем на финансиско управување и контрола и потреба од преземање на дополнителни активности за спроведување на попис на средствата и обврските на начин пропишан со законската регулатива.

### 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.

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

#### 3.1. Стандардите и методологијата за извршување на внатрешната ревизија

Целта на внатрешната ревизија е на раководителот на субјектот од јавниот сектор да му обезбеди независно разумно објективно уверување и совет со цел подобрување на работењето на субјектот и зголемување на ефективностa на системите за внатрешна контрола. Внатрешната ревизија треба да се извршува во согласност со Стандардите за професионално извршување на внатрешната ревизија, Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, подзаконските акти донесени врз основа на овој закон, повелбата за внатрешна ревизија и интерните акти на субјектот од јавниот сектор усогласени со овој закон.

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. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор 25

\_\_\_\_\_

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

- Внатрешните ревизори се запознаени со стандардите и методологијата, Етичкиот кодекс за внатрешни ревизори и Прирачникот за внатрешна ревизија кои треба да ги применуваат во извршувањето на ревизиите. Во 2014 година, согласно Правилникот за повелба за ВР, изготвена е Повелба за внатрешна ревизија која е потпишана од министерот и раководителот на Одделението за внатрешна ревизија и е доставена до ЦЕХ.
- Согласно законските одредби раководителот на одделението за ВР има донесено стратешки планови за извршување на ВР за период од 2013 – 2015 и 2014 - 2016 година. При изготвувањето на стратешките планови, внатрешната ревизија ги зема во предвид носечките активности на министерството применувајќи планиран пристап за процена на ризик во насока на континуирано постигнување на квалитет на работењето со што би го задржала епитетот на независен и професионален партнер во управувањето со буџетските средства. Врз основа на извршената анализа на состојбите каде што спроведената проценка на ризиците укажува на постоење на високи и средни ризици, во стратешките планови се утврдени конкретните цели/приоритети, програми и активности кои во тригодишниот период треба да бидат остварени.

Погоре наведените состојби упатуваат дека во делот на Стандардите и методологијата за извршување на внатрешната ревизија 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:

Раководителот на субјектот има обврска да воспостави единица за внатрешна ревизија која ќе биде организациски и функционално независна и директно и единствено одговорна на раководителот на субјектот од јавниот сектор, а работењето на внатрешните ревизори да се извршува стручно и професионално.

Со извршената ревизија на интерните акти и други документи кои ги содржат: пропишаната организациона структура, назначувањето на раководител на Одделението за внатрешна ревизија, соработката со министерот, проценка на капацитетите и ресурсите на ЕВР ги констатиравме следните состојби:

---

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор 26

\_\_\_\_\_



## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

- Во рамките на министерството, согласно Правилникот за организација и систематизација формирано е Одделение за внатрешна ревизија кое е организационо и функционално независно во однос на другите организациони единици. Во 2013 година, е назначен раководител на Одделението за внатрешна ревизија. Внатрешните ревизори вршат работи и работни задачи кои исклучиво произлегуваат од функцијата на внатрешната ревизија без ограничен делокруг во своето работење. Соработката на раководителот на Одделението за внатрешна ревизија со министерот е на задоволително ниво со тоа што раководителот одговора единствено пред министерот, присуствува на колегиуми и е во тек со целокупното работење на министерството.
- Ревидираните организациони единици немаат забелешки за работењето на Одделението за внатрешна ревизија и придржувањето кон принципите содржани во Етичкиот кодекс.
- Во текот на 2013 година, вработените во Одделението за внатрешна ревизија имаат посетено две обуки организирани од ЦЕХ, во насока на нивно професионално усовршување и надградување.
- Со извршениот увид во организационата поставеност на Одделението за внатрешна ревизија, ревизијата утврди недоволна кадровска екипираност односно од предвидените 15 пополнети се само 3 работни места што има влијание врз обезбедувањето на контрола на системот како целина и непречено функционирање и развој на ВР. Во 2013 година била спроведена процедура за пополнување на едно работно место во Одделението за внатрешна ревизија, но со оглед на тоа дека кандидатите не ги исполнувале условите согласно ЗЈВФК, донесена е Одлука со која не се врши избор на кандидатот.

Погоре наведените состојби упатуваат дека во делот на Организационата поставеност на внатрешната ревизија, освен за кадровската екипираност, не постојат ризици, односно министерството воспоставило соодветни политики за функционирање на внатрешната ревизија и остварувањето на посебните и општите цели на субјектот.

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

Раководителот на Единицата за внатрешна ревизија согласно Стандардите за професионално извршување на внатрешната ревизија и Законот за јавна внатрешна финансиска контрола има обврска да изготвува планови врз основа на проценка на ризик за да ги определи

---

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор 27

\_\_\_\_\_

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

приоритетите на активноста на внатрешната ревизија согласно целите на субјектот.

Планирањето на внатрешна ревизија се извршува врз основа на:

- стратешки план за период од три години,
- годишен план и
- план за поединечна ревизија.

Планирањето на внатрешната ревизија е во согласност со барањата утврдени во законската регулатива и се темели на проценка на ризиците на активностите на министерството. Со воспоставениот систем на планирање е обезбедена конзистентност во опфатот на најризичните субјекти (сектори). Постои усогласеност помеѓу дефинираната временска рамка, опфатот за вршење на ВР и расположливите ресурси. Ваквата состојба на планирање обезбедува висок степен на реализација на плановите.

Со извршената ревизија на интерните акти, кои го содржат: стратешкото планирање за ВР, годишното планирање, степенот на реализација на годишните планови, временската рамка и опфатот за вршење на внатрешна ревизија ги констатиравме следните состојби:

Согласно Правилникот за начинот на извршување на внатрешната ревизија и проценетите ризици утврдени од страна на раководителите на единиците и органите во состав, раководителот на Одделението за внатрешна ревизија има донесено Стратешки план за внатрешна ревизија за период 2013-2015 година. При изготвување на Годишниот план за внатрешна ревизија за 2013 година, запазените се целите на стратешкиот план, а поради утврдениот висок ризик во процесот на ЈН во одредени училишта извршена е измена на планот за внатрешна ревизија. Во планот за 2013 година предвидени се пет ревизии и истите во целост се реализирани и усогласени во однос на дефинираната временска рамка и опфатот за вршење на внатрешна ревизија. Раководителот на Одделението за внатрешна ревизија редовно го информира министерот за состојбата на извршување на планот за внатрешна ревизија, а во одредени случаи дава информации и за текот на ревизиите.

Погоре наведените состојби упатуваат дека во делот на планирањето на внатрешната ревизија не постојат ризици, односно воспоставен е добар систем кој овозможува непречено функционирање и развој на ВР, а со тоа и висок степен на реализација на плановите.

---

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор 28

\_\_\_\_\_

### 3.4. Извршување и известување на ВР

Согласно Правилникот за начинот на извршување на внатрешната ревизија и начинот на известување за ревизијата, ревизијата се извршува со утврдување, анализирање, проценка и документирање на податоците, доволни за давање на стручно мислење за поставените цели. За секоја извршена внатрешна ревизија се изготвува ревизорски извештај во писмена форма. Внатрешните ревизори во ревизорскиот извештај му обезбедуваат на раководителот на субјектот и на раководителот на ревидираната организациона единица уверување за функционирањето на ревидираните системи и процеси и системот за финансиско управување и контрола и ги наведуваат сите нерегуларности, неусогласености и недостатоци. Внатрешните ревизори во ревизорскиот извештај даваат препораки за подобрување на моменталната состојба, минимизирање на слабостите и подобрување на ефикасноста на работењето.

Во текот на 2013 година, од страна на Одделението за внатрешна ревизија извршени се четири ревизии на усогласеност и една ревизија на системот за внатрешна контрола. За секоја поединечна ревизија внатрешните ревизори имаат писмо за овластување, се одржува првичен состанок помеѓу внатрешните ревизори и раководителот на организационата единица предмет на ревизија и се изготвува записник кој архивски се заведува кај субјектот предмет на ревизија. Планот и програмата за секоја ревизија ги содржат елементите предвидени со Правилникот за извршување на ВР и начинот на известување за ревизијата. По изготвување на Нацрт извештајот се одржува завршен состанок со раководството на ревидираниот субјект/организациона единица на кој се презентираат констатираните состојби и се постигнува согласност за наодите на ревизијата и за имплементација на препораките (чекорите и временската рамка). Во прилог на Претходниот извештај се испраќа и акциски план за спроведување на препораките. По претходниот извештај се изготвува Конечен извештај и за секоја ревизија се изготвува постојано и тековно досие. Годишниот финансиски извештај за 2012 година во кој е инкорпориран Извештајот за ВР е доставен до ЦЕХ, а за 2013 година е во фаза на изработка.

Погоре наведените состојби упатуваат на заклучок дека во делот на извршувањето и известувањето на внатрешната ревизија не постојат ризици, односно воспоставен е добар систем кој овозможува непречено функционирање и развој на ВР, а со тоа и минимизирање на слабостите и подобрување на ефикасноста на работењето на субјектот.

---

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор 29

\_\_\_\_\_

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

### 3.5 Мониторинг и имплементација на препораките

Согласно Правилникот за начинот на извршување на внатрешната ревизија и начинот на известување за ревизијата, ЕВР води евиденција на препораките со цел да има целосни и актуелни информации за нивното спроведување. Раководителот на ревидираната организациона единица треба да поднесува квартални извештаи до раководителот на субјектот и до раководителот на ЕВР во врска со постигнатиот напредок во спроведувањето на препораките во временската рамка утврдена со акцискиот план. Кварталниот извештај ќе послужи за ажурирање на роковите за имплементирање на препораките, доколку тоа е неопходно. Внатрешните ревизори треба да вршат оценка на спроведувањето на препораките при вршењето на идни ревизии.

И покрај ефективното функционирање на Одделението за внатрешна ревизија постојат одредени проблеми кои се однесуваат на спроведување на препораките. Најголем дел од препораките се спроведени, а за оние кои се делумно или неспроведени постојат објективни причини. Ваквата состојба овозможува развој и унапредување на Одделението за ВР, а со тоа и на работењето и остварување на целите на субјектот.

Одделението за внатрешна ревизија води електронска евиденција за статусот на имплементација на препораките врз основа на кварталните извештаи доставени од ревидираните организациони единици. Во досегашниот период поголемиот дел од препораките се спроведени, а останатите се условени од промени во законската регулатива, потреба од човечки ресурси, финансиски средства или истите се неспроведливи.

Погоре наведените состојби упатуваат дека во делот на мониторинг на внатрешната ревизија не постојат ризици, односно воспоставен е добар систем кој овозможува имплементирање на препораките со цел минимизирање на слабостите и подобрување на ефикасноста на работењето на субјектот.

### ЗАКЛУЧОК

„Раководството на Министерството за образование и наука има преземено соодветни политики и конкретни активности за донесување и имплементирање на: стратешки документи, подзаконски и интерни акти, ИСО стандарди за управување со квалитет, делегирање на овластувања, распределба на должностите и одговорностите, финансиски контроли, контроли во пристапот до ресурсите и нивна физичка заштита, општи и апликативни контроли во ИТ системот, систем на комуникација и размена на информации, организациона поставеност на внатрешната ревизија и

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор 30

\_\_\_\_\_

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

соодветен систем на нејзино планирање, извршување, известување и мониторинг. И покрај утврдените состојби во делот на недоволна кадровска екипираност на Секторот за финансиски прашања и Одделението за внатрешна ревизија, отсуство на: стратешки и акционен план за развој на ИТ системот, проценка на ризиците од хаварија за обезбедување и соодветен континуитет на најнеопходните системи, неизвршена самопроцена на одделни процеси на системот за ФУК како и неправилностите во процесот на инвентарисување, ревизијата констатира дека системот на финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија во МОН е воспоставен и функционира но има потреба од преземање на активности за подобрување на ефикасноста и ефективноста на истиот“.

Во насока на подобрување на констатираните состојби во извештајот се дадени и препораки со чие спроведување би се зголемиле ефикасноста и ефективноста во работењето на МОН.

### ПРЕПОРАКИ :

1. Одговорното лице на министерството да продолжи со активностите во насока на доставување на барања за добивање на согласност за вработување на лица во Секторот за финансиски прашања како би се обезбедила кадровска екипираност која ќе овозможи непречено функционирање, следење и развој на финансиското управување и контрола.
2. Со оглед на тоа што оценката на ризиците и Стратегијата за управување со ризикот во МОН се донесени во текот на ревизијата, одговорното лице во МОН од наредната година да преземе активности за изработка на планови за намалување на можни негативни последици од ризиците и да определи одговорни лица за нивно спроведување.
3. Со оглед на тоа што е донесен Акционен план за спроведување на препораките дадени со Конечниот извештај за извршена ревизија на успешност на тема Ефективноста и ефикасноста од примената на електронскиот дневник во основното и средното образование одговорните лица да се придржуваат кон временски утврдените рокови за реализација на поставените активности како и да се преземат дополнителни мерки за:
  - изготвување на стратешки план за развој на ИТ системот и акционен план за имплементација на ИТ;

---

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор 31

\_\_\_\_\_

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

- изготвување на проценка на ризиците од хаварија за обезбедување и соодветен континуитет на најнеопходните системи;
  - заклучување на податоците во електронска форма без можност за измени и дополнувања.
4. Одговорните лица во Секторот за финансиски прашања да извршат самопроцена на одделни процеси на системот за ФУК, да изготват извештај за извршената самопроцена и да го информираат раководителот на единицата за внатрешна ревизија за резултатите од извршената процена.
5. Пописните комисии доследно да ја почитуваат пишаната процедура за спроведување на попис и да го извршат вонредниот попис на начин предвиден со законските одредби.
6. Одговорното лице на министерството да продолжи со активностите во насока на доставување на барања за добивање на согласност за вработување на лица во Одделението за внатрешна ревизија како би се обезбедила кадровска екипираност која ќе овозможи нејзино непречено функционирање и развој.

---

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор 32

\_\_\_\_\_