

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. Правната рамка и стратешките документи

Во рамките на ризичната област која ги третира прашањата од областа на правната рамка и стратешките документи се фокусиравме на прашањата поврзани со стратегиите, законите и актите од областа при што констатиравме дека Управата има воспоставено солидна правна рамка и стратешки документи кои поблиску го уредуваат ефикасното креирање на политиките во работењето за успешна реализација на поставените цели, како и продолжување на отпочнатите активности за донесување и имплементација на стратегија за управување со ризици.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Во рамките на ризичната област која ги третира прашањата од Правна рамка и стратешки документи, ревизијата ги даде следните образложенија:

- Управата за финансиска полиција, која е формирана согласно **Законот за финансиска полиција**, има за цел да открива и да врши криминалистичко истражување на кривични дела кои се гонат по службена должност како што се: перење пари, недозволена трговија, криумчарење, даночно затајување согласно Кривичниот законик; да прибира и анализира податоци за готовински трансакции, презема предистражни и други мерки кога постојат основи на сомнение за сторени кривични дела, ја следи трагата на парите со цел за откривање на казниви дела утврдени со закон; да врши форензичка компјутерска анализа на привремено одземени, компјутерски системи и други електронски уреди; да поднесува кривични пријави до надлежниот јавен обвинител за кривични дела од нејзина надлежност, кои се гонат по службена должност како и да поднесува иницијатива за поведување на даночна и друга постапка за утврдување и наплата на јавните давачки пред надлежниот орган.
- Во насока на остварување на своите цели Управата има изготвено **Стратешки план на Управата 2013-2015 година**, во кој се утврдува мисијата, надлежностите и специфичностите на своето работење, идните планови, приоритетите и целите на Управата.
- Со **Годишен извештај за 2013 година** Управата информира за реализираните активности предвидени со Стратешкиот план 2013 - 2015 година.
- Во текот на 2008 година, донесени се **Правилник за организација на работата на Управата** и **Правилник за систематизација на работните места на Управата**, со кои се уредува внатрешната организација, делокругот на работа на организационите облици, утврден е вкупниот број, распоред и опис на работните места, како и посебните услови за работа (детално образложено во точка 2.1.1.).
- Поради отсуство на **стратегија за управување со ризици**, во текот на ревизијата донесено е решение за изработка на истата, со чие донесување и имплементација, ризикот за појава на отстапувања во спроведување на целокупните активности и остварувањето на планираните цели, ќе се сведе на минимално ниво.

Воспоставената правна рамка со која е регулиран начин на работењето на Управата, донесените стратешки документи кои поблиску го уредуваат работењето на Управата, како и продолжувањето на отпочнатите активности

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

за донесување на стратегија за управување со ризици, претставуваат солидна основа за зајакнување на ефикасноста и ефективноста на системот на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија, со цел реализација на целите на Управата.

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

Контролната средина, го опфаќа личниот и професионалниот интегритет на раководителите и вработените во субјектот, начин на размислување и стил на работење на раководителите, организационата структура која обезбедува поделба на одговорностите, хиерархија и јасни правила, права, обврски и нивоа на известување, политики и практики на управување со човечки ресурси и компетентност на вработените.

При оценување на контролното опкружување ревизијата констатира дека со формирањето на одделението за финансиски прашања, користењето на внатрешен ревизор од друг субјект и имплементацијата на пишаните процедури за работа, во Управата е создадена позитивна атмосфера за развивање на контролната свест на вработените, како еден од предусловите за непречено функционирање на финансиското управување и контрола и остварување на општите и посебните цели на субјектот. Воспоставувањето на контролната средина е на задоволително ниво, со исклучок на недоволната кадровска екипираност на Секторот за нормативно правни, административни и финансиски работи, што влијае, извршувањето на дел од работните задачи да се врши во рамки на одделението за финансиски прашања.

Од извршениот увид во доставената документација, извршените анализи и интервјуа со одговорните лица, во насока на осознавање на контролното опкружување во Управата како еден од предусловите за непречено

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

функционирање на финансиското управување и контрола и остварување на општите и посебните цели на Управата, ревизијата ги утврди следниве состојби:

- Во февруари, 2008 година, од страна на министерот за финансии, донесени се **Правилник за организација** на работата на Управата¹ и **Правилник за систематизација** на работните места на Управата². Во Правилникот за организација се уредува внатрешната организација, делокругот на работа на организационите облици на Управата како орган во состав на Министерство за финансии, со својство на правно лице, додека во Правилникот за систематизација се утврдува вкупниот број, распоред и опис на работните места, како и посебните услови за работа. Во наведените правилници јасно се прикажани и опишани должностите, одговорностите и надлежностите на лицата на клучните работи во Управата. За наведените акти добиени се согласности од Агенцијата за администрација.
- Со измената на Правилникот на систематизација донесена во мај 2010 година, е предвидено одредени **раководни** работни места од Секторот за нормативно правни, административни и финансиски работи (раководител на сектор/одделение) да немаат статус на државни службеници, односно за нив да се применуваат одредбите од Законот за работни односи, што не е во согласност со Законот за финансиска полиција. Имено во Управата, само раководните лица кои влегуваат во групата финансиски полицајци (советник, раководител на сектор и раководител на одделение - главен инспектор) не се државни службеници, односно се финансиски полицајци и за нив се применуваат одредбите од Законот за финансиска полиција.
- Со актите за организација/систематизација, предвидена е **единица за финансиски прашања**, која е формирана и функционира како одделение во рамките на Секторот за нормативно правни, административни и финансиски работи, при што раководителот на

¹ Правилник за организација на работата на Управата број 02-7523/1 од 18.02.2008; Правилник за изменување на Правилникот за организација на работата на Управата, број 02-7523/2-08 од 23.06.2010 година.

² Правилник за систематизација на работните места на Управата број 02-7523/1 од 18.02.2008; Исправка на Правилникот за систематизација на работните места на Управата, број 02-32541/1 од 28.09.2009 година; Правилник за измена на Правилникот за систематизација на работните места на Управата, број 02-32542/1 од 28.09.2009 година; Правилник за измена и дополнување на Правилникот за систематизација на работните места на Управата, број 02-32542/2-09 од 23.06.2010 година.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

одделението за својата работа директно одговара пред директорот на Управата.

Со цел да утврдиме дали бројот на вработените во единицата за финансиски прашања обезбедува непречено функционирање, следење и развој на финансиското управување и контрола, спроведовме интервјуа со одговорните лица и извршивме анализа на доставените податоци во Прегледот на пополнети работни места во Управата. Притоа, констатиравме недоволна **кадровска екипираност** на Одделението за нормативно правни работи, со што се наметнува потребата од прелевање и извршување на работните обврски и задачи во Одделението за финансиски прашања. Имено, раководителот на Одделението за финансиски прашања, кој е и обучено лице за вршење на работите од областа на јавните набавки, извршува работи и задачи во делот на планирањето и реализацијата на јавните набавки, што не е дел од надлежностите на раководителот на единицата за финансиски прашања, утврдени со член 11 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола.

Концентрацијата на контролата на сите клучни фази од една трансакција (овластување и евидентирање на трансакциите, обработка, ревидирање на истите), кај едно лице, го зголемува ризикот од грешка, загуба или погрешно постапување, како и ризикот од нивно неоткривање. Во услови на недоволна кадровска екипираност, потребна е компензација на наведената контрола со други контроли, односно ротација на вработените/работните задачи на одреден временски период.

- **Внатрешната ревизија** се извршува од страна на внатрешни ревизори од самостојното Одделение за внатрешна ревизија на Министерство за финансии, врз основа на склучен Договор за вршење на ревизија (подетално образложено во точка 3).
- Министерот за финансии со Кодекс на однесување³ ги пропишува стандардите на однесување и одговорностите кои треба да ги применуваат финансиските полицајци, додека за државните службеници се применува **Етички кодекс за државните службеници**⁴ донесен од страна на министерот за информатичко општество и администрација.
- Согласно член 12 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, раководителот на одделението за финансиски прашања, во согласност

³ Кодекс на однесување број 02-18407/1 од 27.05.2009 година (Службен весник број 69 од 04.06.2009)

⁴ Етички кодекс за државните службеници бр. 16-3328/2 од 19 септември 2011 година (Сл.весник бр. 129 од 23.09.2011 година).

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор

1. _____

2. _____

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

со директорот на Управата, треба да изработи **План за воспоставување и развој на финансиското управување и контрола и методологија за спроведување на планот**, кој ќе содржи активности потребни за спроведување на системот за финансиско управување и контрола, рокови за спроведување на поединечните активности како и одговорни лица по поодделни активности.. Во текот на ревизијата, од страна на директорот донесено е Решение за формирање на работна група за изготвување на План за воспоставување и развој на финансиското управување и контрола и Методологија за спроведување на планот, најдоцна до 31.05.2014 година, што ќе придонесе за зајакнување и развој на финансиското управување и контрола во Управата.

- Директорот на Управата со Одлука⁵, има основано работна група/проектен тим за развој и примена на системот за менаџмент со квалитет, за изготвување на политики, процедури и активности поврзани со финансиското управување и контрола. Во јуни 2013 година во Управата се одобрени и имплементирани 17 Процедури за работа. Процедурите се изготвени во координација со правно лице - консултант, ангажиран врз основа на Договор⁶ за имплементација на Системот за управување со квалитет, според барањата на Стандардот ISO 9001:2008, со цел сертификација на Системот за управување со квалитет. Во Годишниот план за јавни набавки во 2014 година на Управата, предвидена е постапка за јавна набавка за Сертификација на ISO 9001:2008.
- Управата има изготвено **процедура за обука**⁷ со која се утврдува начинот на дефинирање на потребите за обука, спроведување и евиденција на обуката, вградување/ажурирање на податоците за обуките во личното досие на вработените, со цел во секој момент да се има увид за нивната квалификација и стручно оспособување.. Во текот на ревизијата донесена е Годишна програма за обука на државните службеници за 2014 година⁸, како и Годишна програма за обука на финансиските полицајци⁹. Најчесто вработените, финансиски полицајци и државните службеници посетуваат обуки ангажирани од надворешни институции/лица како едукатори за спроведување на обуки.

⁵ Одлука бр.05-1015/3 од 15.05.2013 година

⁶ Договор за набавка на консултантска услуга број 05-1358-11/12 од 20.01.2012 година

⁷ Процедура - Обука УФП-622-101 од 06.06.2013 година

⁸ Годишна програма за обука на државните службеници за 2014 година, број 05-789/1 од 25.04.2014 година,

⁹ Годишна програма за обука на финансиските полицајци, број 17-807/1 од 30.04.2014 година,

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Согласно член 6 од Уредбата за постапката за спречување на неправилности, начинот на меѓусебна соработка, формата, содржината, роковите и начинот на известување на неправилностите¹⁰, лицата задолжени за неправилности треба да поминат обука за стручно оспособување и усовршување, согласно програма за обука на Единицата за спречување на неправилности и измами во Управата. Управата нема изготвено програма за таков тип на обука.

Горенаведените состојби упатуваат дека контролното опкружување во Управата, како еден од предусловите за непречено функционирање на финансиското управување и контрола и остварување на општите и посебните цели на субјектот е на задоволително ниво, со исклучок на недоволната кадровска екипираност на Секторот за нормативно правни, административни и финансиски работи. Исто така, имајќи го во предвид позитивниот став на раководството за воспоставување, развој и унапредување на контролниот систем, потребно е продолжување на отпочнатите активности за целосно воспоставување на системот за финансиско управување и контрола.

2.1.2. Управување со ризиците

Управувањето со ризик, согласно член 15 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, опфаќа утврдување, проценка и контрола на можните настани или состојби кои може да имаат негативно влијание врз постигнувањето на целите на субјектот заради обезбедување разумно уверување дека истите ќе бидат остварени. За спроведување на наведените активности, раководителот на субјектот донесува стратегија за управување со ризикот, која се ажурира на секои три години и во случаите кога ризикот значително се менува, додека контролите кои се однесуваат на минимизирање на ризикот треба да бидат анализирани и ажурирани најмалку еднаш годишно.

Вршењето на анализа на ризиците, како и изготвување на Стратегија за управување со ризикот, со која се утврдува политиката за управување со ризиците, може поволно да влијае на остварувањето на целите во субјектот.

Во насока на реализација на поставените цели, потребно е изготвување на стратешки и годишни планови во кои целите се соодветни на максимално расположливите ресурси, со што треба да се минимизира ризикот од неисполнување на истите. При планирањето треба да бидат утврдени условите за остварување на целите, а потоа да се алоцираат ресурсите, имајќи ја предвид нивната ограниченост.

¹⁰ Уредбата за постапката за спречување на неправилности, начинот на меѓусебна соработка, формата, содржината, роковите и начинот на известување на неправилностите¹⁰ (Службен весник на РМ 63/11)

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор

1. _____

2. _____

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

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

- Управата изготвува **Стратешки план**¹¹, кој ги одразуваат целите и задачите на Управата за период од три години. Во **стратешките планови** се утврдува мисијата, надлежностите и специфичностите, идните планови, приоритетите и целите на Управата и се дава осврт на постигнатите резултати во претходните години.

Значаен дел од приоритетите и целите се однесуваат на зајакнување на административните и оперативните капацитети на Управата, преку нови вработувања, со обезбедување на буџет во обем кој ќе ги задоволи реалните потреби. Имајќи го предвид фактот дека реализацијата на истите пред се зависи од обезбедените финансиски средства, ревизијата истакнува дека Законот за финансиска полиција, во однос на финансирањето на Управата, покрај средствата кои се обезбедуваат од буџетот, предвидува и остварување средства во висина на 25% од приходите од откриени и наплатени даноци, како и од пленување на непосредната и посредната имотна корист прибавени со извршени казниви дејствија или од извршена конфискација во корист на РМ, согласно со Кривичниот законик. Управата во текот на 2013 година има отпочнато активности и доставени се барања до Јавните обвинителства на РМ и до Управата за јавни приходи, за добивање податоци во која фаза се постапките по кривичните пријави поднесени од страна на Управата. До моментот на извршување на ревизијата, Управата не остварува приходи по овој основ.

Иако кадровското екипирање на Управата, континуирано се поставува како стратешки приоритет, односно се предвидуваат 40 нови вработувања, (за 2013 година предвидени се 10 нови вработувања), во текот на 2013 година реализирано е само едно вработување. Напоменуваме дека, Управата во текот на 2012 и 2013 година нема поднесено барања за согласност за нови вработувања, до Министерство за финансии, со што практично се намалува можноста за реализација на наведената цел за пополнување на работните места во Управата, односно се зголемува ризикот од неисполнување на истата.

- Управата нема воспоставено пракса на изготвување **годишни планови** за намалување на можни негативни последици од ризиците, ниту пак врши систематска, најмалку еднаш годишно **анализа на ризиците поврзани со активностите**, со утврдување и анализа на променети услови во работењето и преземање на конкретни активности, чие

¹¹ Стратешки план на УФП 2013-2015 година и Стратешки план на УФП 2014-2016 година

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

спроведување или неспроведување претставува ризик од неисполнување на целите.

- Управата нема изготвено стратегија за управување со ризикот, со која би се утврдиле политиката за управување со ризици со која раководството јасно ќе го поддржи процесот за управување со ризици, како и би се определила улогата и одговорноста на сите вработени во утврдувањето и управување со ризиците во работењето. Неизготвувањето на стратегија за управување со ризикот, не е во согласност со член 15 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и го зголемува ризикот за појава на отстапувања во спроведување на активностите и во остварувањето на планираните цели.

Наведените состојби упатуваат на потреба од преземање на дополнителни активности за воспоставување и зајакнување на системот за управување со ризиците во функција на постигнување на целите на субјектот.

Во текот на ревизијата, од страна на директорот на Управата донесено е Решение број 05-620/1 од 28.03.2014 година, за изготвување на Годишен план на Управата за 2014 година, како и Стратегија за управување со ризик.

2.1.3. Контроли

Контролните активности во еден субјект, ги опфаќаат политиките и процедурите воспоставени за справување со ризиците и постигнување на целите на субјектот. За да бидат ефективни, контролите мора да бидат соодветни, да функционираат постојано според план во текот на целиот период и да бидат рентабилни, сеопфатни, разумни и директно поврзани со контролните цели.

Управата преку имплементираниите пишани процедури за работа и јасно дефинираните овластувања и одговорности на вработените, ги има утврдено политиките и постапките за постигнување на целите и задачите, освен во делот на Процедурата - ИТ работење, која не е имплементирана, поради недоволна кадровска екипираност.

Од извршениот увид во доставената документација, извршените анализи и интервјуа со одговорните лица, во насока на давање оценка дали субјектот донел политики и воспоставил постапки за справување со ризиците и постигнување на целите и задачите на субјектот, ревизијата ги утврди следните состојби:

- Во јуни 2013 година, Управата имплементирала 17 Процедури за работа со кои јасно се дефинирани овластувањата и одговорностите на вработените, воспоставена е поделба на должностите на начин кој

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

оневозможува едно лице или организациона единица да ги контролира сите значајни фази на определена активност/настан. Пишаните процедури за активностите (инвентарисување/набавки и плаќања) се јасни и комплетни, редовно ажурирани и доставени до сите вработени.

- Директорот на Управата со Решенија за давање генерално овластување¹², овластува лице за преземање на финансиски обврски и лице за плаќање. Со извршените тестови на усогласеност, ревизијата утврди дека и покрај дадените овластувања, директорот е единствено лице кои ги презема финансиските обврски и ги потпишува налозите за плаќање.
- Со донесената процедура за финансиски прашања¹³ извршено е разграничување на должноста во спроведувањето на ex-ante и ex-post финансиската контрола. Ex-ante финансиската контрола ја спроведува самостоен референт – сметководител, додека раководителот на одделението за финансиски прашања спроведува ex-post финансиската контрола.
- Директорот на Управата со издавање на документ/реверс за задолжување, назначува лица одговорни за заштита и правилна употреба на ресурсите/основните средства и ситниот инвентар, со цел да се намали ризикот од нивната несоодветна употреба. Со цел воспоставување на контроли во делот на располагањето со материјалите, почнувајќи од 2014 година, воспоставена е финансиска и материјална евиденција за истите.
- Управата има изготвено процедура за ИТ работење¹⁴, со која се утврдува начинот на користење и пристап до ресурсите во информационите системи. До денот на вршење на ревизијата истата не се применува во работењето, поради тоа што Управата не располага со човечки ресурси за имплементација на истата. Со актот за систематизација на Управата, предвидено е работно место финансиски полицаец – самостоен инспектор за апликативни решенија, за извршување на работи поврзани со проектирање и реализација на апликативна основа на информациониот систем на Управата, кое не е пополнето.
- Во Стратешкиот план на Управата 2013-2015 како приоритетна цел утврдено е „Зајакнување на административните капацитети – Изработка на апликација за document management system“, во насока

¹² Решение за давање генерално овластување бр.05-173/1 од 25.01.2013 година; Решение за давање генерално овластување бр.05-173/3 од 25.01.2013 година

¹³ Процедурата - Финансиски прашања УФП-751-107 од 06.06.2013 година

¹⁴ Процедура - ИТ работење УФП-751-109 од 06.06.2013 година

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор

1. _____

2. _____

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

на поефикасно административно работење на Управата, за преглед и размена на документи.

- Софтверското решение за сметководствено работење, опфаќа користење на апликации за поодделни активности (апликации за финансиско материјално работење, за личен доход и за основни средства), но недостасува соодветна контрола за пристап до апликациите и податоците. Имено, пристапот до апликативниот софтвер е ограничен со користење на една лозинка, која се користи од повеќе лица од одделение за финансиски прашања, со што се оневозможува потврдување на лицето кое извршило активност во поодделна апликација.

Наведените состојби не се во согласност со членовите 16 и 17 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и упатуваат на присуство на ризици во делот на заштита податоците во информациските системи, поради што се наметнува потреба од зајакнување на контролните активности и градење на соодветен информациски систем.

2.1.4. Информации и комуникации

Информациите и комуникациите, како компонента на внатрешната контрола, опфаќаат: утврдување, собирање и распределување на доверливи и сигурни информации со кои се овозможува секое одговорно лице да преземе соодветна одговорност, ефективна хоризонтална и вертикална комуникација на сите хиерархиски нивоа во субјектот, како и надворешна комуникација. Раководителите и вработените треба да добиваат и пренесуваат информации неопходни за извршување на задачите, со цел да се обезбеди стабилно финансиско управување и ефективно следење и утврдување на ризичните состојби пред нивното настанување.

Ревизијата смета дека е воспоставен систем на комуникација за добивање и пренос на информации неопходни за извршување на задачите, согласно големината/комплексноста и природата на активностите на Управата. Притоа, во насока на зајакнување на ефикасноста на системот за внатрешна и надворешна комуникација, заради обезбедување прецизно, непречено и брзо дистрибуирање на информациите, а со цел нивно комплетно и навремено доставување до крајните корисници, Управата треба да преземе дополнителни активности за целосна примена на чекорите предвидени со процедурата - Интерна комуникација, особено во делот на доставување на информациите во пишана форма.

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

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- Управата има изготвено **процедура - Интерна комуникација**¹⁵, која ги утврдува одговорностите, овластувањата и начинот на интерна комуникација за прашања на ефективност и ефикасност на системот за квалитет, со цел остварување на дијалог помеѓу различни функции и нивоа во Управата и остварување на принципот на вклучување на вработените во спроведување и подобрување на ефективност на системот за квалитет. Иако процедурата се употребува од јуни 2013 година, до денот на ревизијата истата не е имплементирана во целост, односно не секогаш се применуваат чекорите предвидени со процедурата, особено во делот на доставување на информациите во пишана форма.
- Во Управата е развиен систем на добивање и пренос на **информации**, како и **внатрешна комуникација**, хоризонтална и вертикална (комуникација на сите хиерархиски нивоа во субјектот), на различни начини, односно усно или писмено преку електронска пошта. **Надворешната комуникација**, согласно Законот за финансиска полиција, се одвива преку потпишани Меморандуми за соработка и размена на податоци/информации со државни органи и странски полициски и државни органи, организации од други држави и меѓународни организации во областа на организираниот финансиски криминал.
- Директорот на Управата, согласно член 50 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, има обврска да го спречува ризикот од неправилности и сомнежи и измами и да презема активности против истите. Вработените, покрај комуникацијата која ја остваруваат во однос на постигнувањето на целите за кои се одговорни, треба да известуваат и за сомнежите за неправилности, согласно процедурата утврдена со Законот за јавна внатрешна финансиска контрола. Управата има назначено лице задолжено да известува за **неправилности** и сомнежи за измами или корупција, како и самостојно да презема мерки за нивно разрешување. Во 2013 година во Управата не се констатирани и пријавени неправилности и сомнежи за измами или корупција и поради тоа соработката на лицето задолжено за неправилности со лицата вклучени во финансиското управување и контрола е по потреба.
Согласно Уредбата за постапката за спречување на неправилности, начинот на меѓусебна соработка, формата, содржината, роковите и

¹⁵ Процедура - Интерна комуникација, УФП-553-101 од 06.06.2013 година

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор

1. _____

2. _____

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

начинот на известување на неправилностите¹⁶, лицата задолжени за неправилности, вработени во субјектите од јавниот сектор, имаат обврска да поднесуваат извештаи до Единицата во Управата, за утврдени неправилности, сомнежи за измама или корупција при користењето на средствата од Буџетот на РМ и фондовите на Европската Унија, како и во случај кога не се пријавени неправилности. За таа цел, Управата формира посебна организациона единица за спречување на неправилности и измами, која функционира како одделение за координација на спречување на финансиски неправилности и измами, меѓународна соработка и европски интеграции. Единицата во Управата води евидентна книга на неправилности и поднесува Годишен извештај за спречување на неправилности и сомнежи за измама и корупција до Владата на РМ најдоцна до крајот на мај тековната за претходната година.

2.1.5. Мониторинг

Мониторингот претставува проверка на функционирањето на системот за финансиско управување и контрола, преку постојано следење, самопроцени и внатрешни ревизии.

Преземените активности на Управата за следење, самопроценка и внатрешна ревизија на финансиското управување и контрола, обезбедуваат ефективно следењето на системите на внатрешна контрола и на спроведувањето на препораките од внатрешната ревизија.

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

- Управата има изготвено Годишен финансиски извештај за 2012 година, согласно член 47 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, освен Извештајот за спроведени самопроцени на системот за финансиско управување и контрола.
- Обезбедена е независна и објективна оценка на системот за внатрешна контрола во Управата и од страна на внатрешната ревизија. Во 2013 година внатрешната ревизија извршила ревизија на системот за внатрешни контроли во Одделението за финансиски прашања, за што е издаден Конечен извештај со наоди и препораки за начините на јакнење на внатрешните контроли. Од вкупно 3 препораки, 2 се спроведени и 1 не е спроведена поради недоволна екипираност на

¹⁶ Уредбата за постапката за спречување на неправилности, начинот на меѓусебна соработка, формата, содржината, роковите и начинот на известување на неправилностите¹⁶ (Службен весник на РМ 63/11)

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Управата, што укажува дека Директорот на Управата има позитивен став за постапување по дадените препораки од внатрешната ревизија, односно ги превзема потребните мерки за отстранување на слабостите утврдени со ревизијата. Внатрешниот ревизор има изготвено Извештај за извршените ревизии и активностите на внатрешната ревизија, како дел од Годишниот финансиски извештај за 2012 година.

Изготвувањето на наведените извештаи за 2013 година е во тек, од причина што законскиот рок за доставување на извештајот до Централната единица за хармонизација е 10 мај 2014 година.

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)

Со ревизијата на процесите за управување и контрола - констатирана е следната состојба:

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

Активностите за планирање, организирање и реализирање на јавните набавки, дефинирани во процедурата за процес на јавни набавки се применуваат, односно во процесот на доделување на договорите за јавни набавки контролите се воспоставени и истите функционираат.

Во процесот на плаќање на набавките, ревизијата констатира дека воспоставените контроли функционираат на задоволително ниво и се доволни за потврдување на настанувањето, вреднувањето и постоењето и плаќањето на обврските кон добавувачите.

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

- Во делот на процесот за спроведување на набавки и плаќања, Управата има изготвено пишани процедури како интерни акти и тоа:
 - Процедура за процесот на јавни набавки¹⁷, со која се утврдува постапката на доделување на договорите за јавни набавки, односно планирање, организирање и реализирање на активностите на јавните набавки;

¹⁷ Процедура - Процес на јавни набавки УФП-751-106 од 06.06.2013 година,

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор

1. _____

2. _____

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- **Процедура за финансиски прашања**, со која се пропишува процесот на протокот на финансиските документи во Управата, односно приемот на фактурите во архивата на Управата, нивно проследување, ex-ante контролата и комплетирањето на дополнителна документација, ex-ante и ex-post контролата од раководителот на одделението за финансиски прашања, подготовка на налозите за исплата, потпишување и поднесување на налозите за исплата и евиденција на финансиските документи.
- Согласно **актот за систематизација** на Управата, во Одделението за нормативно правни работи, предвидено е работно место советник за правни работи, кое треба да извршува работи во делот на координирање, планирање и спроведување на постапките за јавни набавки. Поради непотполнетост на ова работно место, наведените работни задачи ги извршува раководителот на одделението за финансиски прашања, како обучено лице за вршење на работите од областа на јавните набавки (детално образложено во точка 2.1.1.).
- Процесот на јавни набавки започнува со изготвување и донесување на **Планот за јавни набавки**, во согласност со потребите на секторите/одделенијата во Управата, во рамки на обезбедените финансиски средства. Во текот на 2013 година реализирани се сите постапки кои се предвидени во планот за јавни набавки, што укажува на соодветна проценка на потребите за набавки во тековната година според расположливите извори на финансирање.
- Во однос на **следење на реализацијата на договорите** за набавки, со Процедурата - Процес на јавни набавки, предвидено е реализацијата на доделените договори за јавна набавка да го следи одговорно лице или лице овластено од директорот, со задолжително потпишување на записник за примопредавање. Согласно Процедурата - Финансиски прашања, проверката на усогласеноста на количините и цените соодветно на договореното, се врши од страна на Ex-ante финансискиот контролор, односно сметководителот.
- Во **процесот на плаќање** на извршените набавки ревизијата констатира дека Барањето за плаќање со Листата за проверка на преземената финансиска обврска, како документ согласно Процедурата - Финансиски прашања не се изготвува, како доказ дека е извршена контрола на количините и цените во фактурите согласно договореното. Ваквата состојба создава ризик од прифаќање на испорака која не е во согласност со договорот (количина и цена) и создавање на обврски кои се над расположливите финансиски

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

средства. Со извршените тестови на усогласеност не констатиравме отстапувања во однос на цените и количините од склучените договори. По укажувањата на ревизијата, Управата започна со изготвување на документот Листата за проверка на преземената финансиска обврска, како потврда дека количината и цените во фактурите се согласно склучениот договор.

Воспоставените контроли во процесот на спроведување на набавките и плаќањата се на задоволително ниво и со нивното функционирање се обезбедува обврските да не бидат преземени и расходите да не бидат платени без претходно извршена контрола и одобрување од овластено лице.

2.2.2. Инвентарисување на средствата и обврски:

Управата има пропишано и воспоставено систем на контроли со кој активностите за организирање, спроведување и известување за резултатите од извршениот попис на средствата и обврските, во најголем дел се покриени со контроли со кои е овозможено непречено спроведување на истиот согласно одредбите од Законот за сметководството за буџетите и буџетските корисници.

Врз основа на извршените тестови на усогласеност во процесот на инвентарисување ревизијата ги утврди следниве состојби:

- Управата има изготвено **Процедура за попис на средства и обврски**¹⁸ како интерен акт со кој се утврдува постапката на вршење попис и усогласување на сметководствената со фактичката состојба на Управата.
- Со Решение за формирање на Комисија за попис¹⁹ определени се членовите на пописната комисија, времето/динамиката за вршење на пописот како и рокот за доставување на извештајот за попис со пописните листи. Комисијата за попис има изготвено План за работа за извршување на пописот²⁰, согласно кој е спроведен пописот во Управата, како и По завршување на активностите изготвен е Извештај за резултатите на извршениот попис и истиот е доставен до директорот за усвојување, во законски утврдениот рок.

¹⁸ Процедура за попис на средства и обврски УФП-751-108 од 06.06.2013 година

¹⁹ Решение за формирање на Комисија за попис на средствата, обврските и побарувањата во Управата за финансиска полиција бр.05-2331/1 од 31.12.2013 година

²⁰ План за работа за извршување на пописот број 05-2331/2 од 02.01.2014 година

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор

1. _____

2. _____

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- во спроведување на пописот и изготвување на Извештајот за извршениот попис на Управата, освен лицата определени во Решението за формирање на Комисија за попис вклучен е и сметководителот, што не е во согласност со член 30 од Правилникот за сметководството за буџетите и буџетските корисници.
- пописната комисија не го утврдила правниот основ на неплатените обврски кон добавувачите, согласно член 31-в од Правилникот за сметководство за буџети и буџетски корисници.
Во текот на ревизијата, Управата испрати конфирмации/барања до добавувачите за потврдување на салдата на обврските искажани во финансиските извештаи, а од добиените одговори може да се заклучи дека салдата на обврските се усогласени со евиденцијата на Управата.
- Во текот на ревизијата донесени се Сметководствени политики на Управата, број 05-653/1 од 03.04.2014 година, со кои се уредува начинот на водење на сметководството, деловните книги и сметководствените документи, во насока на обезбедување точно, вистинито, навремено и сеопфатно искажување на податоците во финансиските извештаи.

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.

Внатрешна ревизија, како независна активност на давање објективно уверување и совет на раководителот на субјектот, се воспоставува со цел да придонесе за зголемување на вредноста и подобрување на работењето на субјектот, односно помага субјектот да ги исполни своите цели, применувајќи систематски, дисциплиниран пристап за проценка и подобрување на ефективноста во процесите на управување со ризикот, контролата и управувањето. Внатрешна ревизија се спроведува во сите организациони структури, програми, активности и процеси кај субјектите од јавниот сектор

Во функција на градење на одговори зад секое од поставените прашања, утврдени се следните состојби и дадено е образложение:

- Внатрешната ревизија во Управата, како дел од системот на внатрешна контрола со која раководителот на субјектот ја следи ефективноста на внатрешната контрола, се извршува од страна на внатрешни ревизори од Министерството за финансии – одделението за внатрешна ревизија

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

врз основа на склучен Договор²¹ за извршување на активностите за внатрешна ревизија, од причина што буџетот на Управата во последните три години не го надминува износот од 50 милиони денари.

- Одделението за внатрешна ревизија при Министерството за финансии, има изготвено **Стратешки план**²² за период од три години и годишен план²³ за извршување на внатрешната ревизија во Управата. Согласно планот за внатрешна ревизија за 2013 година, извршена е една системска ревизија – ревизија на системите на внатрешна контрола во одделението за финансиски прашања и издаден е Конечен извештај со Акционен план за спроведување на препораките.
- Директорот на Управата во согласност со препораките содржани во извештајот, има преземено мерки и активности за отстранување на слабостите утврдени со ревизијата.
- Од страна на внатрешниот ревизор изготвен е Извештај за извршени ревизии и активности на внатрешната ревизија за 2012 година, како дел од Годишниот финансиски извештај за 2012 година на Управата, кој согласно Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, е доставен до Централната единица за хармонизација најдоцна до 10 мај во тековната за претходната година.

Воспоставениот начин на организација на внатрешната ревизија обезбедува одговорното лице на Управата да добие независно, разумно и објективно уверување за регуларноста, ефикасноста и ефикасноста во целокупното работење, како и совети и насоки за подобрување на констатираните состојби. Со превземање на активности и мерки по дадените препораки се зајакнува ефикасноста на системите за внатрешна контрола.

ЗАКЛУЧОК:

За планирање, организирање и имплементација на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија, како систем на политики, процедури и активности, раководителот на Управата има превземено низа мерки со цел ефикасно остварување на мисијата и целите на Управата.

Со донесувањето и имплементацијата на стратешкиот план, правилниците за организација и систематизација, кодексите на однесување, процедурите за воспоставување на интерните контроли, воспоставениот систем на

²¹ Договор за вршење ревизија број 3-1295/2 од 12.10.2010 година

²² Стратешки план за извршување на внатрешна ревизија за период од 2013-2015 година, бр.05-1729/1 од 05.12.2012 година

²³ План за извршување на внатрешната ревизија за 2013 година бр.05-1729/2 од 05.12.2012 година

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

комуникација и внатрешна ревизија, ревизијата смета дека системот на финансиско управување и контрола кај Управата за финансиска полиција е воспоставен на задоволително ниво, односно е создадена позитивна атмосфера за развивање и непречено функционирање на финансиското управување и контрола.

Истакнуваме дека, преземањето дополнителни активности за кадровско доекипирање на Управата, изготвување на план за воспоставување и развој на финансиското управување и контрола и стратегија за управување со ризикот, целосна имплементација на интерните процедури за работа, како и целосно спроведување на пописот на средствата и обврските согласно законските одредби, ќе ја зголеми ефикасноста и ефективноста на системот на внатрешната финансиска контрола, во насока на непречено реализирање на активностите на Управата.

ПРЕПОРАКИ:

Како резултат на спроведената ревизија, а со цел да дадеме придонес во функција на отстранување на констатираните неправилности како и подобрување и унапредување на системот за финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија, ги предвидовме следните препораки:

1. Одговорното лице на Управата, во координација со надлежните институции да преземе активности за соодветно кадровско екипирање на Секторот за нормативно правни, административни и финансиски работи.
2. Одговорното лице на Управата да продолжи со започнатите активности за донесување на Стратегијата за управување со ризици, како документ со кој ќе се утврди политиката на управување со ризиците и ќе се определат улогата и одговорностите на сите вратени во насока на утврдување и управување со ризиците.
3. Одговорното лице на Управата да продолжи со активностите за изготвување на план за воспоставување на финансиско управување и контрола, согласно донесената Решение за формирање на работна група за донесување политики, процедури и активности поврзани со развојот на финансиско управување и контрола.
4. Одговорното лице на Управата, во координација со надлежните институции (судовите, Јавните обвинителства на РМ, Управата за јавни приходи) да преземат активности за воспоставување на континуирана соработка односно размена на податоци за исходот на постапките по кривичните пријави поднесени од страна на Управата.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

5. Одговорното лице на Управата да преземе активности за имплементација на ИТ процедурата за работа, преку соодветно кадровско екипирање, со цел воспоставување соодветни контроли и поделба на должностите.
6. Одговорното лице на Управата да преземе активности за целосно имплементирање на процедурата за Интерна комуникација.
7. Одговорното лице на Управата да преземе мерки и активности, при спроведување на пописот на средствата и обврските, во целост да се спроведуваат активностите предвидени во законската регулатива.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор
