

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

Ревизијата на успешност е спроведена со цел да се даде оценка за ефикасноста и ефективноста на воспоставениот систем на финансиско управување и 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 доделување на договорите за јавни набавки и плаќање на набавките и инвентарисување на средствата и обврските.
3. Внатрешна ревизија.

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

### **1. Правна рамка и стратешки документи**

Во рамките на ризичната област која ги третира прашањата од **Правна рамка и стратешки документи** кај Министерството за животна средина и просторно планирање на РМ (во понатамошниот текст Министерството), ревизијата се фокусираше на детектирање на евентуални слабости, во делот на стратешките документи, кои може да влијаат врз воспоставувањето и функционирањето на финансиското управување и контрола.

Со извршената ревизија констатиравме дека Министерството преземало активности за донесување на:

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

- Стратешки план за период 2013 – 2015 година кој во себе ја вклучува мисијата, приоритетите и целите на Министерството;
- Програма за работа во која се наведени општите цели и тековните работни задачи, и
- Правилник за систематизација и организација на работните места во министерството кој е одобрен од страна на Агенцијата за администрација,
- но изостануваат активностите кои се однесуваат на донесување на План за финансиско управување и контрола и Стратегија за управување со ризици (детално опишано во точките 2.1.1. и 2.1.2. од овој извештај).

Во текот на 2013 година Министерството пристапува кон формирање на работна група чија обврска е да обезбеди имплементација на ИСО стандардите, чија имплементација се очекува да заврши во текот на 2014 година.

Воспоставената правна рамка, донесените стратешки документи како и отпочнатите активности за имплементација на ИСО стандардите претставуваат активности кои ќе влијаат кон надградување и подобрување на системот на финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија.

### 2. Финансиско управување и контрола

Во рамките на ризичната област која третира прашања од **финансиското управување и контрола**, ревизијата имаше за цел да даде одговор на повеќе ревизорски прашања поврзани со основните компоненти на Финансиското управување и контрола.

#### 2.1. Компоненти на финансиското управување и контрола

Финансиското управување и контрола се заснова на одредбите на Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, меѓународно прифатените стандарди и стратешките документи од оваа област, при што правилната имплементација е условена од степенот на меѓусебно поврзаните компоненти, и тоа:

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

Во функција на градење на одговори зад секое од поставените прашања, утврдени се следните состојби, дадени се образложенија и препораки за надминување на утврдените состојби и тоа како што следува:

### 2.1.1. Контролна средина

Раководителот на субјектот согласно Законот за јавна внатрешна финансиска контрола (во натамошниот текст ЗЈВФК) и Стандардите за внатрешна контрола има обврска да воспостави контролно опкружување како една од компонентите на финансиското управување и контрола кое е основа на целиот систем за внатрешна контрола и влијае врз целокупниот квалитет на внатрешната контрола. Правилно воспоставеното контролно опкружување претставува основа за сите останати компоненти на внатрешната контрола со што се обезбедува намалување на ризиците во однос на законското користење на средствата, како и зголемување на дисциплината и одговорноста на вработените.

Заради наведеното потребно е да се обезбедат 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.

Земајќи го во предвид целокупното финансиско управување и контрола во Министерството, истото има извршено дел од обврските во поглед на воспоставување на соодветен систем на контролно опкружување.

Усвоен е актот за Систематизација и организација на работни места во кој е предвидено соодветно разграничување на должности.

Воспоставени се неколку процедури кои се во насока на воспоставување на соодветно контролно опкружување и намалување на ризиците на прифатливо ниво, меѓу кои:

- Процедура за управување со влезните фактури;
- Процедура за регулирање на процесот на набавка на стоки и услуги;
- Процедура за внатрешна распределба на одобраниот буџет, и други процедури кои се однесуваат на уредување на тековните активности на министерството.

Активностите во врска со вработување на ново вработени лица, унапредување, наградување и казнување се вршат согласно законските и подзаконските прописи. Според полугодишниот извештај извршени се повеќе обуки на вработените од различни области.

Во понатамошниот период потребно е да продолжат започнатите активности во врска со ИСО сертификацијата на работните процеси. Од извршените консултации со лицата кои се одговорни за реализацијата на оваа активност и увидот во добиената документација предвидено е оваа активност да се реализира во текот на 2014 година.

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

Министерството во известувачкиот период нема изработено План за финансиско управување и контрола согласно член 12 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола.

Незавршените активности во делот на пропишување на потребните стандардизирани процедури, обезбедувањето на соодветен сертификат за усогласеност на работењето на министерството согласно ИСО стандардите како и отсуството на Планот за финансиско управување и контрола има влијание врз контролното опкружување, намалување на квалитетот на контролните системи и зголемување на ризиците по остварување на целите на субјектот.

### 2.1.2. Управување со ризиците

Управувањето на ризиците е активност која бара, раководителот на субјектот да преземе активности за утврдување, проценка и контрола на настани и состојби кои може да имаат влијание врз остварување на целите на институцијата како и оценка на изложеноста на активностите на ризик.

Во врска со исполнување на оваа законска обврска, министерот во текот на 2012 година има донесено Стратешки план за период 2013 – 2015 година кој во себе ја вклучува мисијата, приоритетите и целите на министерството. Министерот нема донесено Годишен план во кој ќе бидат дефинирани главните цели, специфичните цели и очекуваните резултати соодветни на расположливите ресурси, меѓутоа има донесено Програма за работа во која се наведени општите цели и тековните работни задачи на кои ќе работи Министерството.

Министерството нема изготвено Стратегија за управување со ризици со која ќе се утврди прифатливото ниво на изложеност на ризици, проценката на веројатноста за настанување на ризикот и неговото влијание, следење и оценка на ризиците, како што е наведено во член 15 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и Прирачникот за финансиско управување и контрола Компонента 2 – Управување со ризиците. Како резултат на неизвршената процена на ризиците не е извршено и осигурување на поголем број средства што може да има за ефект губење или оштетување на основните средства во случај на евентуална несреќа и неможност за надомест на штета. Неизготвувањето на наведениот акт и преземените активности за осигурување на средствата, укажува дека не се преземени активности за превенција и минимизирање на ризикот од неисполнување на целите на институцијата, како и ризик во однос на заштитата на средствата.

Во текот на вршење на ревизијата министерот донесе Решение за формирање на комисија за изработка на Стратегија за управување со ризик за период 2015 – 2017 година.

### 2.1.3. Контролни активности

2.1.3.1. Соодветното справување со ризиците, бара од раководителот на субјектот да утврди контролни активности базирани на политики и процедури кои се воведуваат и спроведуваат за осигурување на остварување на целите, односно управување со ризиците.

Министерот има доделено овластувања на повеќе раководни лица со цел овие вработени да вршат раководење и потпишување на акти и преписка од делокругот на работењето на секторот и преземање на финансиски обврски за реализирање на програмите, проектите и активностите дефинирани со стратешкиот план и буџетот.

Констатиравме недостатоци во поглед на следење и усогласување на евиденциите и истите се наведени во точката 2.2.2. во делот за Инвентарисување од овој извештај.

Во поглед на воспоставениот систем на вршење на ex-ante и ex-post контроли утврдивме дека согласно на важечкиот Правилник за систематизација на работни места на министерството предвидено е ex-ante контролата да ја извршуваат Раководителот на единицата за финансиски прашања и Раководителот на одделението за сметководство и плаќање додека ex-post контролата треба да ја врши раководителот на одделението за буџетска контрола. Со увидот во документацијата и извршените интервјуа утврдивме дека ex-ante контролата ја врши виш соработник во одделението за сметководство и плаќање, меѓутоа не добивме доказ дека лицата кои со актот за систематизација имаат надлежности во овој дел се вклучени со авторизација.

2.1.3.2. Раководителот на субјектот има обврска согласно одредбите на ЗЈВФК и Законот за сметководство за буџет и буџетски корисници да обликува соодветен информациски систем, организациска структура, пропише процедури, изврши разграничување на должностите и обезбеди ефективност на системот на интерни контроли што е уредено со одредбите на член 7, член 8 и член 17 од ЗЈВФК.

Заради наведеното потребно е да се обезбедат:

- информациски системи и апликативни програми кои ќе се потпираат на точни податоци и воедно да вршат точна обработка на податоците;
- пристап до податоците од овластени лица;
- евидентирање на авторизирани и постоечки трансакции;
- соодветно разграничување на должностите и делегирање на овластување и пристап до информациските системи согласно правата утврдени од раководителот на субјектот;
- промената на податоци во базата на податоци да се врши исклучиво од овластени лица;

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

- навремено, хронолошко и ажурно внесување на податоците во системите или програмите;
- извршување на потребни промени во системите или програмите;
- заштита од губење на податоци или можност за пристапување до потребните податоци, и
- заштита од измена и дополнување на историските податоци во базата на податоци.

Во Министерството водењето на финансиско сметководствената евиденција се врши од страна на лица вработени во Службата за општи и заеднички работи (во натамошниот текст СОЗР) со користење на апликација развиена за потребите на оваа служба. Пренесувањето на податоците во електронска форма од финансиско-сметководствената евиденција на надворешен медиум од минати години, се врши само на една локација, односно на сервер и медиуми во СОЗР, од страна на администраторот на апликациите вработен во СОЗР. Оваа состојба доведува до неможност вработените кои ја користат апликацијата, да имаат постојан пристап до податоците постари од три години и во електронска форма, поради ограничените ресурси на системот. Поради истите причини евидентирањето на трансакциите во деловните книги за тековната година наместо на 01.01, започнуваат по заклучување на деловните книги за претходната година односно на 01.03. тековната година со што не се постапува во согласност со членовите 2 и 7 од Законот за сметководство на буџети и буџетски корисници во поглед на навременото и ажурното искажување на промените регистрирани во деловните книги.

Слабостите во системот на интерни контроли во делот на усогласување на сметководствената со фактичката состојба на средствата и нивните извори (детално опишани во точка 2.2.2. од овој извештај во делот инвентарисување), вршењето на ex-ante контролите од лица кои не се овластени како и ненавременото започнување со евидентирање на настанатите трансакции во деловните книги ги зголемуваат ризиците од несоодветно поставени контролни активности кои може да предизвикаат последици по соодветното користење на средствата и необјективно прикажување на податоците во финансиските извештаи.

### 2.1.4. Информации и комуникации

2.1.4.1. Министерот има преземено мерки и активности за градење на соодветен информациона систем преку воведување и имплементација на системот за управување со документи (Document Management System) за работните процеси кои се одвиваат и се во надлежност на министерството. Согласно Стратегијата за е-влада, на Владата на РМ, започнат е проект за имплементирањето на интегриран е-Владин систем за управување со документи кој треба да ги вклучи сите релевантни институции и ќе и овозможи на Владата електронско креирање и управување со сите видови

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

документи, вклучувајќи конверзија на хартиени во електронски документи и нивно понатамошно електронско процесирање.

Согласно добиените податоци овој систем во Министерството се наоѓа во напредна фаза на имплементација во делот на модулот за архивско работење додека останатите модули се тестираат преку практично користење, односно напоредно со воведувањето и имплементацијата на овој систем приемот на документацијата, распределбата, текот на документите, повратните информации се врши и во хартиена форма, кое е планирано да се применува се до комплетно имплементирање на системот.

2.1.4.2. Постапувајќи согласно барањата на ЗЈВФК во делот на назначување на лице кое ќе има обврски да известува за неправилности и сомнежи за измами или корупција Министерството назначило лице задолжено за неправилности. Ова лице досега нема поднесено квартален извештај до Единицата во Управата за финансиска полиција, во врска со добиени пријави за сторени неправилности и сомнежи за измами или корупција при користење на јавните средства. Не добивме доказ дека ова лице посетувало обука за стручно оспособување согласно програма за обука на Единицата во Управата за финансиска полиција.

Состојбите наведени во овој дел од извештајот упатуваат на констатацијата дека во делот на управувањето на документацијата во министерството и известувањето на надлежните органи од страна на лицето задолжено за неправилности има потреба од подобрување со цел да се подобри системот на комуникација и информација.

Законскиот застапник на министерството во прилог на забелешките/известувањето достави докази со кои се потврдува дека лицето задолжено за неправилности на ден 11.08.2014 година доставува извештаи за неправилности и сомнежи за измама или корупција при користење на јавни средства до надлежниот орган за првиот и вториот квартал од 2014 година.

### 2.1.5. Мониторинг

Согласно ЗЈВФК со мониторингот се проверува правилното функционирање на системот за финансиско управување и контрола. Раководителот на субјектот има обврска да воспостави систем на мониторинг преку постојано следење, самопроцени и внатрешни ревизии на поедини процеси и на функционирањето на целиот систем за финансиско управување и контрола со цел оценување на правилното функционирање на овој систем како и согледување на можностите за исправка на недостатоците и подобрување на неговото функционирање.

Од извршените ревизорски постапки, утврдивме дека министерството во известувачкиот период не преземало мерки и активности преку единицата за финансиски прашања да изврши самопроцена на одделните процеси на системот за финансиско управување и контрола. Како резултат на тоа во годишниот финансиски извештај во натамошниот текст (ГФИ) не е пополнет

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

извештајот за спроведените самопроцени, согласно член 47 од ЗЈВФК. Поради ова ревизијата не дојде до сознанија за тоа како, на кој начин и врз основа на што е извршено оценувањето на одделните компоненти на ФУК во ГФИ за изминатите години, што не дава уверување за реалноста и оправданоста на дадените оценки на компонентите на ФУК (Прилог 4 од ГФИ). Ваквата состојба има за ефект не поседување на доволно информации од страна на раководството на министерството за целосноста и ефикасноста на функционирањето на финансиското управување и контрола.

**2.2. Со ревизијата на процесите за управување и контрола при утврдување на ефективноста на системот на интерни контроли при спроведувањето доделување на договорите за јавни набавки и плаќање на набавките и инвентарисување на средствата и обврските констатирана е следната состојба:**

**2.2.1. Системот на интерни контроли во процесот на доделување на договорите за јавни набавки и плаќање на набавките**

Процесот на Јавни набавки е во директна корелација со реализација на Буџетот/финансискиот план на Министерството преку изготвување и усвојување на План за јавни набавки и доделувањето на договорите за јавни набавки согласно утврдениот план. Во периодот предмет на ревизија, јавните набавки кај Министерството се во надлежност за доделување/спроведување на повеќе комисији за јавни набавки. Во Министерството е формирано Одделение за јавни набавки во рамките на Секторот за финансиски прашања. Во одделението се систематизирани вкупно 5 работни места вклучувајќи го и раководителот на одделението, од кои пополнети се 2 работни места. Согласно доставените прегледи за спроведени постапки за јавни набавки на Министерството во известувачкиот период има спроведено вкупно 30 постапки за јавни набавки. Од тоа 6 постапки се поништени додека целосно се реализирани вкупно 24 постапки од кои 16 со Барање за прибирање на понуди и 8 со отворен повик. Предмет на ревизија беа 18 постапки за јавни набавки спроведени во текот на 2013 година од кои 5 постапки со отворен повик, 10 постапки со барање за прибирање на понуди и 3 поништени постапки.

Со извршената ревизија на процесот на планирање на јавните набавки, подготвувањето на тендерската документација, доделувањето на договорите за јавни набавки и следење на нивната реализација ги утврди следниве состојби:

- кон крајот на известувачкиот период, субјектот предмет на ревизија, донел процедура за регулирање на процесот на набавка на стоки и услуги. Со анализа на содржината на текстот на процедурата, утврдивме извесна неусогласеност во поделбата и доделувањето на должностите поврзани со изготвувањето на тендерската документација. Според наведената процедура обврската за изготвување на тендерската документација не е доделена на извршување на лицата на кои истото им претставува редовна работна



## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

обврска. Имено согласно актот за систематизацијата на работните места на министерството (во систематизацијата се доделени на раководителот на одделение за јавни набавки и помлад соработник, додека во процедурата се доделени на советникот за спроведување на јавни набавки и барателот на набавката), а воедно не се вградени механизми за одобрување и авторизација на изработената тендерска документација во насока на јакнење на одговорноста за успешно остварување на дадените задачи предвидено со член 6 од ЗЈВФК;

- во министерството е определен организациски облик и лица во чии рамки ќе се вршат работи од областа на јавните набавки, но ниту едно од лицата не поседува потврда за положен испит за лице за јавни набавки, како што е предвидено во член 29 точка 2 од Законот за јавни набавки (во натамошниот текст ЗЈН);
- при изготвување на Одлуката за јавна набавка и тендерската документација, не е наведена количината на стоките предмет на набавка (храна, пијалоци, хемикалии и цвеќиња), како што е предвидено со член 28 од Законот за јавни набавки, односно истите се определени како потреби изразени по единица производ или на месечно ниво. Како резултат на ова утврдивме дека еден економски оператор има доставено гаранција на понуда во понизок износ кој одговара на месечниот износ на набавката, а доделениот договор се однесува на годишна набавка и е со значително повисок износ;
- во подготовката на тендерската документација во делот на критериумите за утврдување на способност на економските оператори утврдивме дека од страна на договорниот орган се вклучени критериуми кои можат да имаат рестриктивно влијание врз конкурентноста или да внесат неизвесност во поглед на можноста заинтересираните економски оператори да ги исполнат бараните критериуми.
- доставената документација од економските оператори не е целосно комплетирана, односно во истата не се приложени документи (ИСО сертификати, потврди од Агенцијата за вработување, банкарска гаранција, не е наведен рокот на важност на понудата) кои биле наведени од страна на договорниот орган во тендерската документација. И покрај ова, комисиите за јавни набавки не побарале комплетирање на документацијата и не ги оцениле некомплетните понуди како неприфатливи, а по завршувањето на постапката на овие економски оператори им е доделен и договор за реализација на набавка;
- во еден случај извршени се измени на повеќе одредби од склучениот договор со избраниот понудувач, во однос на одредбите од образецот на договорот кој е составен дел на тендерската документација. Согласно член 38 од ЗЈН менување на тендерската документација по изборот на носител на набавката е недозволено и може да има значително влијание врз реализацијата и економската оправданост на набавката

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

како и остварување на дополнителна економска корист од страна на избраниот носител на набавката.

2.2.1.1. Во делот на активностите кои се однесуваат на процесот на набавки и плаќања Министерството во 2009 година има усвоено Процедура за управување со фактурите во која е регулиран начинот на кој се одвива процесот на верификација на квалитетното и навремено извршување на склучените договори за набавки на стоки, услуги и работи, финансиската исплата на фактурите, а во истата се наведени и одговорните лица по работни позиции за секоја фаза од реализацијата на активностите предвидени во процедурата.

Со извршениот увид во документацијата која се изготвува и авторизира како поткрепа на плаќањата, добивме разумно уверување дека при приемот на стоката се води сметка за исполнетоста на одредбите од договорите и барањата истите да се вршат врз основа на уредни, веродостојни и авторизирани документи.

И покрај претходно наведеното ревизијата констатира дека во овој дел постои одреден ризик поради тоа што министерството нема воспоставено магацин и не е задолжено лице магационер одговорно за прием на набавените материјали, а приемот на истите го вршат вработени во министерството врз основа на претходно добиено овластување за истото. Поради ова министерството не обезбедило адекватна материјална одговорност и материјална евиденција во врска со приемот и издавањето на материјалите и ситниот инвентар.

Во делот на плаќањата состојбата е задоволителна поради тоа што плаќањата се вршат од страна на СОЗР а лоцирана во Министерството, при што плаќањата се вршат единствено врз основа на решение за исплата потпишано од министерот или друго овластено лице со соодветна поткрепувачка документација во прилог.

Утврдените состојби во делот на доделувањето на договорите за јавни набавки и плаќањето на набавените работи, стоки и услуги укажуваат дека во одредени сегменти не е обезбедено непречено функционирање на интерните контроли, поради што е потребно преземање на соодветни активности за надминување на утврдените состојби.

Во прилог на забелешките законскиот застапник на министерството достави докази од кои може да се констатира дека во одделението за јавни набавки распоредено е лице кое поседува потврда за положен испит за лице за јавни набавки.

### 2.2.2. Инвентарисување на средствата и обврски

2.2.2.1. 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 НАОДИ

---

Ревизијата имаше за цел да ја оцени ефикасноста на системот на интерни контроли во процесот на инвентарисување, односно во спроведување на пописот.

Ревизијата утврди дека се преземени дел од потребните активности за правилно извршување на пописот, кое има свое влијание истиот да не е извршен на начин предвиден со интерниот акт - Упатство бр. 02-11705/3 од 17.12.2013 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 пописни комисији заведено под број 02-11705/1 од 10.12.2013 година, со кој се формирани повеќе пописни комисији. Со извршениот увид во Решението за вршење редовен целосен годишен попис 02-11705/1 од 10.12.2013 констатиравме дека меѓу другите лица за претседател на „Комисијата за попис на материјалните и нематеријалните вложувања (основни средства), градежни објекти, средствата за транспортни врски, инвестициите во тек, ситниот инвентар и други материјални предмети“ е назначен раководителот на единицата за финансиски прашања што е во спротивност со одредбите на член 11 од ЗЈВФК. Пописот е започнат и завршен во законски утврдениот рок и изготвени се Извештаи за извршениот попис во Министерството со состојба на 31.12.2013 година, но Извештајот за попис на материјални и нематеријални вложувања, градежни објекти, средства за транспортни врски, инвестиции во тек, ситен инвентар и други материјални средства е усвоен со закаснување односно истиот е усвоен од страна на министерот на ден 24.02.2014 година заведен под број 02-1645/2, а Извештајот за попис на паричните средства, побарувањата и обврските е усвоен на 08.05.2014 година.

Со извршената ревизија на процесот на инвентарисување освен погоренаведените состојби го констатиравме следното:

- нецелосно пополнети пописни листи за извршениот попис кои содржат податоци само за количината на постојаните средства, без да се внесат вредносните показатели поединечно за секое средство;
- инвентарните броеви на основните средства не се идентични со инвентарните броеви со кои се водат средствата во софтверската апликација за основни средства, со што е оневозможено усогласувањето на фактичката со сметководствената состојба и утврдување на евентуалните материјални и вредносни разлики;
- дел од канцеларискиот материјал и компјутерската опрема не се обележани со инвентарни броеви;
- извршениот попис на паричните средства, побарувањата и обврските е формално извршен, со преземање на податоците од сметководствената евиденција, а не со проверка и потврдување на реалноста на искажаните износи. Не се приложени последните банкови изводи и благајнички извештаи (денарски и девизни) за сите сметки со кои располага институцијата.

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

- Не е утврдена старосната структура на обврските и побарувањата, ниту пак е утврдено дали се преземени мерки од страна на одговорните лица за неизмирени обврски и ненаплатените побарувања;
- Во деловните книги на министерство евидентирани се 47 возила, 5 товарни возила за снег и шлепер, 3 пловни објекти, 17 мониторинг станици, калибрациона лабораторија, повеќе сервери итн. Во известувачкиот период од страна на пописната комисија не е извршен попис на овие средства како и на дел од нематеријалните средства (софтвер), пречистителната станица во с. Јегуновце, градежните објекти, земјиштето, денарските, девизните средства, побарувањата, обврските и мобилни телефони. Не вршењето на попис на погоренаведените материјални средства влијае да не може да се изврши усогласување на сметководствената со фактичката состојба, а во исто време и да се потврди постоењето на истите.
- Не е извршен попис на книгите во библиотека на министерството. Попис на книгите не е извршен ниту во претходните 5 години.
- не е извршен попис на резервните делови и ситен инвентар, освен за препумпна станица Гавато и Богданци;
- не се опишани тугите средства (терминали и сметачки машини на Службата за општи и заеднички работи) на денот на спроведување на пописот;
- на вработените доделена е опрема, ситен инвентар и резервни делови на користење во сопственост на министерството без да бидат материјално задолжени со реверси, при што на овој начин се создава ризик од неосновано стекнување на сопственост на средствата, нерационална употреба и необезбедена материјална одговорност на вработените за примената опрема, ситен инвентар и резервни делови на користење. Во текот на вршење на ревизијата секторот за финансиски прашања изработи задолжувања на вработените само за дел од новонабавената опрема (персонални компјутери);
- при пресметка на амортизацијата за поголем дел од опремата не се применети соодветните стапки согласно Правилникот за сметководство на буџетите и буџетските корисници.

Освен погоренаведената Одлука бр. 02-1645/2 од 24.02.2014 година со која се усвојува Извештајот за извршен редовен попис, на ревизијата и е презентирани и Одлука бр. 02-1645/3 од 18.03.2014 година со која Извештајот за извршен редовен годишен попис не се усвојува. Постојењето на две одлуки кои по својата содржина се контрадикторни и отсуство на одредба во одлуката донесена на ден 18.03.2014 година дека се поништува претходно наведената одлука создава сомнеж во делот на активностите преземени за инвентарисување на средствата, нивното усогласување и заштита односно соодветно користење.

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

Исто така со извршената ревизија на евидентираниите трансакции во деловните книги на министерството во делот на постојаните средства и приложената поткрепувачка документација, констатиравме дека:

- Врз основа на одлуки донесени од страна на Влада на РМ на Министерството му е пренесено правото на користење на земјиште во повеќе катастарски општини. Од страна на одговорните лица во министерството не се преземени активности за запишување на правото на сопственост во Агенцијата за катастар на недвижности освен за бараката во О. Центар со цел обезбедување на имотни листови врз основа на кои ќе се изврши процена на вредноста на имотот и негово сметководствено евидентирање во деловните книги на министерството.
- Во известувачкиот период во деловните книги на министерството извршено е сметководствено евидентирање на 6 патнички возила преотстапени и дадени на трајно користење на министерството врз основа на Одлуки донесени од Агенцијата за управување со одземен имот во 2009, 2011 и 2012 година. Ваквата состојба се должи на невоставена комуникација и ненавремена размена на информации помеѓу службите во министерството. Поради наведената состојба ревизијата не се увери во реалноста и објективноста на искажаната позиција патнички возила бидејќи постои ризик да сите доделени возила на трајно користење на министерството и сите преотстапени возила од Министерството на други државни органи да не се евидентирани или избришани во/од деловните книги и министерството да нема информации за точниот број на возила кои го сочинуваат возниот парк на министерството. На ревизијата и беа презентирани сообраќајните дозволи за 10 возила во сопственост на Министерството поради што ревизијата имаше ограничен делокруг во делот на утврдување на состојбата со патничките возила.

Погоре наведените состојби упатуваат на констатацијата дека не е обезбедено доследно функционирање на системот на интерни контроли во процесот на инвентарисување на средствата и обврските, што има влијание на зголемување на ризиците во однос на заштитата на средствата, нивно соодветно користење и предизвикува потреба од преземање на дополнителни активности за пропишување на контролни процедури, обезбедување на нивна непречена и правилна примена и преземање на активности за спроведување на вонреден попис на средствата и обврските на начин пропишан со законската регулатива.

Во прилог на забелешките законскиот застапник на министерството достави Упатство за прием и за задолжување со основни средства и ситен инвентар во МЖСПП заведено под број 02-9064/1 од 27.08.2014 година.

### 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 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. Стандарди и методологија за извршување на внатрешна ревизија

Внатрешната ревизија треба да се извршува во согласност со Стандардите за професионално извршување на внатрешната ревизија, ЗЈВФК, Повелбата за внатрешна ревизија и интерните акти на субјектот.

Воспоставување на внатрешна ревизија е важен инструмент кој му овозможува на раководителот на субјектот објективно стручно мислење за адекватноста на системот на финансиско управување и контрола. Таа укажува на слабостите и неправилностите и дава препораки за преземање на неопходни мерки за подобрување на системот на управување со ризик, интерни контроли и процеси на одлучување за остварување на целите на субјектот.

Со извршената ревизија на интерните и други акти во оваа област констатиравме дека:

- Внатрешните ревизори во МЖСПП се придржуваат на Повелбата на внатрешна ревизија, етичкиот кодекс и правилниците со кои се пропишува методологијата на работа. Со повелбата се воспоставени начелни правила, принципи и постапки за работење на внатрешна ревизија во постојната структура на министерството. Повелбата е потпишана помеѓу раководителот на одделението за внатрешна ревизија (советник за ревизија кој има времено овластување за раководител) и Министерот која е доставена до Централната единица за хармонизација при Министерството за финансии.
- Делокругот на работа на внатрешната ревизија е согласно законската и подзаконската регулатива и методологија со кои е уреден начинот на извршување на внатрешната ревизија. Одделението врши ревизија на сите организациони делови на МЖСПП по програми, активности и процеси како и на реализираните средства од ИПА проектите. Внатрешната ревизија дава информации на раководството за состојбата на ревидираните области и предлози за подобрување на управување со ризиците и интерните контроли и промовира нивно континуирано подобрување, а има и советодавна улога во ефикасно решавање на утврдените недостатоци.

### 3.2. Организациона поставеност и кадровска екипираност на внатрешна ревизија:

Раководителот на субјектот од јавниот сектор основа единица за внатрешна ревизија согласно критериумите дадени во член 31 од ЗЈВФК. Истиот предвидува дека единица за внатрешна ревизија се формира со најмалку три внатрешни ревизори и раководител на единицата за внатрешна ревизија,

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

доколку просечниот буџет/финансиски план на субјектот од јавниот сектор во последните три години изнесувал најмалку 500 милиони денари. Имајќи го во предвид наведениот критериум, одговорното лице на министерството преземало мерки за формирање на одделение за внатрешна ревизија при Министерството, кое согласно Правилникот за внатрешна организација е формирано со 4 внатрешни ревизори и еден раководител на единицата за внатрешна ревизија или вкупно 5 лица во рамките на одделението. Со увид во Правилникот за систематизацијата на работните места и анализа на пополнетоста на предвидените работни места во одделението за внатрешна ревизија, ревизијата утврди дека бројот на пополнети работни места не соодветствува на бројот на предвидени работни места, односно од вкупно 5 предвидени пополнети се само 3 работни места. Утврдената состојба може да има влијание врз опфатот на работењето и остварување на целите и улогата на функцијата на внатрешната ревизија.

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

Согласно член 24 и 40 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола Единицата за внатрешна ревизија и нејзиниот раководител имаат улога и обврска да изготвуваат стратешки и годишен план за внатрешната ревизија врз основа на извршената документирана објективна процена на ризиците. Иако Министерството на РМ се уште нема изготвено и донесено Стратегија за управување со ризици, раководителот на Единицата за внатрешна ревизија пристапил кон изготвување на Стратешкиот и Годишниот план за внатрешната ревизија. Во нив се содржани и наведени процесите и системите каде се посочени потенцијалните ризици на функционалните активности, но не се содржани податоци кои ќе укажат дека посочените потенцијално ризични процеси се резултат на извршена документирана објективна процена на ризиците и не дава уверување за објективноста на извршениот избор на процеси и системи, вклучени во плановите на ВР. Ваквата состојба може да има влијание врз изготвување и реализација на плановите за внатрешната ревизија во поглед на давањето на квалитетни информации на раководството на субјектот како што е предвидено со членовите 23, 24 и 34 од ЗЈВФК што може да има влијание врз остварување на дефинираната цел, улога и функција на внатрешната ревизија.

Во прилог на забелешките законскиот застапник на министерството достави табеларен преглед во кој се содржани подаци за процесите, веројатноста од настанување и влијанието на ризикот како и профилот на ризикот.

### 3.4. Извршување и известување на ВР

Во 2013 година од страна на Единицата за внатрешна ревизија во временски дефинираната рамка се извршени четири ревизии од кои едната е дел од Годишниот план за 2012 година. Констатираните состојби се презентираат пред раководството на субјектот, а во извештаите е предвидено следење на

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

имплементација на препораките (чекорите и временската рамка), со кои се предлага унапредување на постојаниот начин на работењето на субјектот, односно отстранување на неправилностите или грешките кои се констатирани во текот на ревизијата.

Во врска со активностите на внатрешната ревизија во поглед на извршувањето и реализацијата на Годишниот план за работа на Одделението за внатрешна ревизија и со извршениот увид во досиејата од извршените ревизии, утврдивме дека во текот на 2013 година се настанати промени во бројот на извршители и периодот на извршување на ревизиите, што упатува на потребата од изменување на Годишниот план за внатрешна ревизија на Министерството и преземање на активности за известување на Централната единица за хармонизација при Министерството за финансии. Наведеното не е во согласност со член 41 од ЗЈВФК и има влијание врз навременото, целосното и квалитетното извршување на функцијата и активноста на ВР.

Законскиот застапник во прилог на забелешките достави докази меѓу кои и Измена на план за извршување на внатрешната ревизија за 2014 година како и писмо упатено до надлежното министерство со кое се врши доставување на наведените измени.

### 3.5. Мониторинг и имплементација на препораките

Согласно Правилникот за начинот на извршување на внатрешната ревизија и начинот на известување за ревизијата, ЕВР има обврска да 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.

Одделението за внатрешна ревизија води евиденција за статусот на имплементација на препораките.

Раководителот на одделението за внатрешна ревизија изготвува извештај за извршените ревизии и за активностите на внатрешната ревизија за тековната година кој се доставува до Централната единица за хармонизација на Министерството за финансии. Извештајот содржи основни податоци за МЖСПП и одделението за внатрешна ревизија, податоци за примена на стандардите и методологија на работа, активности за реализација на годишниот план за внатрешна ревизија.



### ЗАКЛУЧОК

Опфатот и доказите кои се обезбедени по пат на спроведување на техники и методологија од страна на ревизијата, даваат основа да го изразиме следниот заклучок:

Раководителот на субјектот има обврска да преземе мерки, политики и конкретни активности за пропишување на под законските и интерните акти, донесување и имплементација на процедурите за финансиско управување и контрола (планирање, извршување, мониторинг и известување) и внатрешната ревизија. Состојбите кои се наведени во овој извештај имаат влијание врз ефикасноста и ефективноста на вака воспоставениот систем и констатиравме дека има потреба од подобрување на ефикасноста и ефективноста на Финансиското управување и контрола и Внатрешна ревизија, особено во делот на разграничување на должностите во делот на ex-ante контролите соодветно на актот за систематизација и ЗЈВФК, доделувањето на јавните набавки, инвентарисувањето и материјалното задолжување на вработените во Министерството со средствата во сопственост на министерството.

### ПРЕПОРАКИ

1. Раководителот на субјектот да преземе мерки и активности со кои ќе обезбеди континуиран надзор и контрола над степенот на изготвување, донесување и имплементација на Планот за финансиско управување и контрола и Стратегијата за управување со ризиците.
2. Раководителот на субјектот да преземе мерки и активности со цел да се воспостави соодветно разграничување на должностите во делот на ex-ante финансиските контроли во согласност на усвоениот акт за систематизација на работни места на министерството и ЗЈВФК.
3. Лицето назначено за известување за неправилности и сомнежи за измама и корупција да обезбеди редовно доставување на извештаи до надлежните органи без оглед на бројот на добиени известувања од страна на вработените и внатрешните ревизори.
4. Секторот за финансиски прашања во соработка со останатите организациони единици во Министерството да изврши самопроцена на одделните процеси на системот за финансиско управување и контрола.
5. Раководителот на субјектот да преземе активности за измена и дополнување на процедурата за регулирање на процесот на набавка на стоки и услуги во насока на:

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

- усогласување и надминување на неусогласеностите при поделбата и доделувањето на должностите поврзани со изготвувањето на тендерската документација;
  - вградување на механизми со кои ќе се обезбеди ревизорска трага во делот од процесот кој се однесува на контрола, одобрување и авторизација при изготвување на тендерската документација.
6. Одговорните лица задолжени за подготвување и реализација на постапките за јавни набавки да обезбедат:
- со Одлуката за ЈН и во тендерска документација задолжително да се утврди предметот и количината на набавката и да не се вршат измени на елементи од тендерската документација по завршувањето на постапката за јавни набавки;
  - Критериумите за утврдување на способноста на економските оператори да се дефинираат во насока на зголемување на конкурентноста и заинтересираноста на економските оператори за учество во постапките за јавни набавки.
7. Во делот на приемот на стоките да се назначи лице кое ќе обезбеди материјална одговорност и целосна и точна материјална евиденција на извршениот прием и издавање на материјалите.
8. Раководителот на субјектот да преземе активности за донесување на акти со кои ќе обезбеди:
- лицата одговорни за материјална евиденција да извршат внесување на сите потребни податоци во деловните книги и истите ги достави на лицата одговорни за водење на деловните книги.
  - лицата материјално задолжени за средствата што се запишуваат да извршат нивно групирање и означување;
  - одредување на лица кои ќе извршат обележување со инвентарни броеви на целокупната опрема во сопственост на Министерството;
  - лицата одговорни за водење на деловните книги и материјалното сметководство да извршат усогласување на ново настанатите состојби;
  - материјално задолжување на вработените преку издавање на реверси за целокупната опрема, ситен инвентар и резервни делови во сопственост на Министерството а ја користат вработените;
  - запишување на правото на сопственост на недвижниот имот во Агенцијата за катастар на недвижности и обезбедување на имотни листови;
  - ангажирање на овластен проценител со цел да ја утврди вредноста на недвижностите и истите да се воведат во сметководствената евиденција на министерството;
  - донесување на акт за вршење на вонреден попис, утврдување на пописните комисии (притоа водејќи грижа да не инволвира лица кои согласно законските одредби не може да бидат инволвирани) и

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

делегирање конкретни задолженија и рокови за вршење на вонредниот попис;

- задолжување на пописната/ите комисији да извршат:
  - утврдување, мерење, пребројување и поблиско опишување на средствата и внесување на тие податоци во пописните листи;
  - запишување на материјалните промени настанати меѓу денот на попишувањето и определениот ден под кој се врши пописот;
  - 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;
  - утврдување на причините за несогласување меѓу состојбата на пописот и сметководствената состојба и
  - потпишување на пописните листи.
  - Изготви извештај и го достави до раководителот на субјектот на разгледување и усвојување.
- Раководителот на субјектот го разгледа извештајот од извршениот попис, истиот го усвои и донесе конкретни задолженија за начинот на постапување за утврдените состојби.

9. Лицето одговорно за водење на деловните книги пресметката на амортизација на средствата да ја врши согласно амортизационите стапки пропишани со Правилникот за сметководството за буџетите и буџетските корисници;

10. Раководителот на субјектот да преземе мерки и активности кои ќе овозможат доекипирање на внатрешната ревизија со уште еден внатрешен ревизор.

11. Раководителот на одделението за внатрешна ревизија изготвувањето на Стратешки и Годишен план за внатрешна ревизија да го врши врз основа на претходно извршена документирана објективна процена на ризиците со приоритет во планирање и извршување на ревизии со кои ќе се опфатат клучни процеси од работењето на Министерството.