

## 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 и извршената ревизија кај субјектот, произлегоа неколку значајни подрачја во делот на функционирањето на овој систем кои беа предмет на подетално анализирање:

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

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

### 1. Правната рамка и стратешките документи

Во рамките на ризичната област која ги третира прашањата од Правна рамка и стратешки документи ревизијата се фокусираше на утврдување на евентуалните слабости и недоречености во законската регулатива кои може да имаат влијание на воспоставување на систем на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија во Управата. Ревизијата го констатира следново:

---

Ревизорски тим:

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

Овластен државен ревизор 12

\_\_\_\_\_

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

Во функција на дефинирање на општите и посебните цели на Управата изготвени се стратешки документи, законски/подзаконски и интерни акти и тоа:

- Донесени се **Стратешки планови** за периодот 2013-2015 година и за период 2014– 2016 година. Во Стратешкиот план 2013-2015 година вклучени се мисијата и визијата на Управата, општите и посебните цели како и програми, мерки и активности во функција на остварување на дефинираните приоритети и цели. Јасно е лоцирана одговорноста, очекуваните резултати и временската рамка за остварување на плановите, како и приоритетните цели на Управата, и тоа: унапредување на процесот на извршување на санкциите; подобрување на условите во казнено-поправните установи и создавање услови за воспоставување на посебна пробациска служба во рамките на Управата и заживување во пракса на алтернативните мерки на казнување. Стратешкиот план на Управата 2013-2015 година ги содржи утврдените Програми за 2013 година и тоа: извршување на санкции, подобрување на условите во казнено-поправните и воспитно-поправните установи и јакнење на кадровските капацитети и обуки на вработените, очекуваните резултати и планови за спроведување на програмите.
- Управата не изработила **Стратегија за управување со ризици**, детално образложено во точка 2.1.2. од Извештајот.
- Изработена е **Стратегија за здравствена заштита во КПУ и ВПУ 2012-2014 година**<sup>1</sup> со Акционен план 2012-2014 година. Истата содржи мисија и визија за професионален и мултидисциплинарен пристап во вршењето на здравствената заштита на осудените, притворените и малолетните лица во казнено-поправните и воспитно-поправните установи согласно препораките и стандардите од областа на здравствената заштита опфатени со важечката законска регулатива од оваа област во Република Македонија, односно со Законот за здравствена заштита и други закони како и европските препораки за современи затворски стандарди, Европските затворски правила и други меѓународни препораки. Согласно Стратегијата и Акциониот план во текот на 2013 година отпочната е имплементација на упатствата за различни области од здравствената заштита, воведување на програми за психосоцијална поддршка на осудени лица и изготвување на воведување на неколку нови протоколи. Казнено-поправните и воспитно-поправните установи се должни да обезбедат услови и ресурси за спроведување на предвидените цели во Стратегијата.
- Во јуни 2013 година донесена е и усвоена од Владата на Република Македонија **Стратегија за развој на пробациската служба во Република**

---

<sup>1</sup> Усвоена на 11.12.2012 година на 104-тата седница на Владата на Република Македонија;

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

Македонија 2013-2016 година со Акционен план. Истата дава одговор на прашањата како што се: каков пробациски систем и е потребен на Република Македонија, начинот на организирање на пробациската служба и други прашања за изработката на Законот за пробација и потребната подзаконска регулатива применливи во Република Македонија.

- Донесен е Правилникот за систематизација на работните места во Управата и Правилникот за внатрешна организација на Управата, детално наведено во точка 2.1.1. од Извештајот.
- Реализацијата на своето работење и остварувањето на определените надлежности Управата го остварува и врз основа на повеќе законски и други подзаконски акти, детално наведени во делот Основни податоци од овој Извештај.

Донесените стратешки документи и законската рамка, кои го регулираат работењето на Управата, се основа за функционирањето на систем за финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија и остварувањето на утврдените цели на Управата.

### 2. Финансиско управување и контрола

#### 2.1. Оценка на основните компоненти

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

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

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

##### 2.1.1. Контролна средина

Раководителот на субјектот согласно член 13 и 14 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор има обврска да воспостави контролно опкружување како една од компонентите на финансиското управување и контрола која е основа за целиот систем на внатрешната контрола. Контролното

---

Ревизорски тим:

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

Овластен државен ревизор 14

\_\_\_\_\_

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

опкружување ја создава атмосферата кај субјектот која влијае врз целокупниот квалитет на внатрешната контрола и има општо влијание врз тоа како се утврдуваат стратегијата и целите и како се структурирани контролните активности. Тоа е основа за сите останати компоненти на внатрешната контрола, обезбедувајќи дисциплина и структура.

Наведената активност преземена од раководителот на субјектот ќе обезбеди разумно уверување за воспоставување на контролно опкружување во функција на воспоставување ефикасен и ефективен систем на финансиско управување и контрола, а со цел осознавање на контролното опкружување во субјектот предмет на ревизија, како еден од предусловите за непречено функционирање на финансиското управување и контрола и остварување на општите и посебните цели на субјектот. Контролното опкружување вклучува: 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.

Со извршената ревизија на интерните акти, кои се однесуваат на, пропишаната организациона структура, кодексот на однесување, нивото на интегритет, едукација/обука на вработените, планот за воспоставување и развој на финансиското управување и контрола, донесените процедури и отпочнатите активности за воведувањето на стандардот ИСО 9001:2008, делегирање на овластувања/подовластувања, спречувањето и известувањето за измами и управувањето со човечки ресурси во Управата и оценување на вработените, утврдени се подолу наведените состојби:

- Раководењето и организационата структура, вклучувајќи ги и должностите, одговорностите и надлежностите, се прикажани и опишани во **Правилникот за систематизација на работните места во Управата**; во **Правилникот за организација и работа на Управата** кои се донесени во август 2010 година и **Правилникот за изменување и дополнување на Правилникот за систематизација на работните места во Управата** од април 2011 година.
- Со увид во наведените правилници и одредбите во истите кои се однесуваат на пополнетите работни места, ревизијата утврди неусогласеност на истите со ЗЈВФК и Уредбата за начелата за внатрешна организација на органите на државната управа и тоа:
  - наведените работни должности на раководителот на Секторот за финансиски прашања во **Правилникот за систематизација на работните места во Управата** не ги содржат неговите надлежности определени во член 11 од ЗЈВФК;

---

Ревизорски тим:

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

Овластен државен ревизор 15

\_\_\_\_\_

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

- во Правилникот за внатрешна организација на Управата во Секторот за финансиски прашања е предвидено Одделение за буџетска координација и буџетска контрола, од кое е потребно да се издвои буџетската контрола, како посебно одделение, согласно член 5а точка 3 од Уредбата според кој „во секторот за финансиски прашања се формираат: Одделение за буџетска координација, Одделение за буџетска контрола и Одделение за сметководство и плаќања“;
- за работното место Советник за спроведување на буџетска контрола во Правилникот за систематизација на работните места во Управата се наведува помеѓу останатите и работната должност спроведување на ех-анте и ех-пост финансиска контрола, иако од страна на вработениот на ова работно место фактички се извршува само ех-анте финансиска контрола.

Во текот на вршењето на ревизијата, раководителот на субјектот до ревизијата достави допис/известување во кое е наведено дека Управата ќе изработи нови акти за внатрешна организација и систематизација на работните места заради усогласување на постоечките акти со Законот за вработување во јавниот сектор (Службен весник на РМ број 27 од 05.02.2014 година и Законот за административни службеници (Службен весник на РМ бр.27 од 05.02.2014 година). Со постапката на усогласување ќе се изврши и усогласување на постоечките акти за организација и систематизација и со одредбите од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и Уредбата за начелата за внатрешна организација на органите на државната управа.

- Во Правилниците за организација/систематизација на работните места во Управата, предвидена е единица за финансиски прашања како **Сектор за финансиски прашања** кој има три одделенија и тоа: Одделение за буџетска координација и буџетска контрола; Одделение за сметководство и плаќање и Одделение за координација на јавни набавки. Во наведениот сектор, со состојба на 31.12.2013 година систематизирани се 21 работни места, а се пополнети се две (2) работни места<sup>2</sup> односно пополнети се 9,5% работни места од систематизираните. Во текот на 2014 година пополнети се уште две (2) работни места односно до периодот на вршење на ревизијата пополнети се 19% од систематизираните работни места.
- За вработените во Управата се применуваат Кодекс за однесување на службените лица во извршувањето на работните задачи во казнено - поправните и воспитно-поправните установи<sup>3</sup> и Етичкиот кодекс за државните службеници<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Раководител на Сектор за финансиски прашања и Советник за спроведување на буџетска контрола

<sup>3</sup> број 07-1010/1 од 24.09.2007 година донесен од Министерот за правда, „Службен весник на РМ“ број 123/2007 година,

<sup>4</sup> „Службен весник на РМ „ број 129/2011 година.

Ревизорски тим:

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

Овластен државен ревизор 16

\_\_\_\_\_

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

- Управата изработила Годишна програма за стручно оспособување и усовршување на државните службеници за 2013 година, на која од страна на Министерството за информатичко општество и администрација е дадено позитивно мислење (МИОА). Општа цел на програмата е да се обезбеди системски приод во координација, планирањето и спроведувањето на обуката и стручното усовршување на државните службеници, преку остварување на специјализирани обуки на државните службеници во Управата во три приоритетни области, со цел успешна реализација на законските надлежности на Управата. За овие реализирани обуки во текот на 2013 година, изготвени се два полугодишни Извештаи за спроведените специјализирани обуки за државни службеници и тоа: за период јануари-јуни 2013 и јули-декември 2013 и истите се доставени до МИОА.

Освен наведените обуки во текот на 2013 година реализирани се и почетни и континуирани обуки на затворскиот персонал и тоа во делот на јакнење на капацитетите на персоналот во казнено-поправните и воспитно-поправните установа во Република Македонија што претставува посебна стратешка цел и еден од приоритетите на Управата.

- Раководителот на субјектот во 2011 година, донел План за воспоставување и развој на финансиското управување и контрола кој е доставен до Министерството за финансии. Со извршениот увид констатиравме дека не се реализирани, активностите предвидени во Планот и тоа: Проценување на компонентите на ФУК; Попис на работните процеси и активности во нив; Опишување на работните процеси (изработка на ревизорска трага); Изготвување книга (мапа) на процесите; Регистар на ризици и Стратегија за управување со ризиците; Анализа на потребите и постојните контроли; Донесување на План за отстранување на слабостите на контрола; Следење и преглед на напредок (План за воспоставување на потребните контроли).

Во текот на вршењето на ревизијата од страна на раководителот на субјектот донесено е решение за формирање на работна група за доработка на Планот за воспоставување и развој на финансиското управување и контрола.

- Во текот на 2013 и 2014 година, од страна на раководителот на субјектот, донесени се процедури за работа со кои ќе се обезбеди функционирање, следење и развој на ФУК во делот на пресметка на плата, плаќање на финансиски обврски, набавка на стоки, услуги и работи и друго преку изработка на мапи на процесот и изработка на подпроцеси кои се детално наведени во точка 2.1.3 од овој Извештај. Исто така во месец јуни 2014 година Управата со вршител на услуга, склучила договор за набавка на услуги од консултантска куќа за советување и проектен менаџмент при имплементација на систем за управување со квалитет на услуги според

---

Ревизорски тим:

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

Овластен државен ревизор 17

\_\_\_\_\_

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

МК ЕН ИСО 9001:2008. Согласно одредбите од договорот предвидено е реализацијата на сите услуги да заврши во рок од 5 (пет) месеци од денот на склучување на договорот, односно заклучно со ноември 2014 година. Согласно презентираниите акти, активностите за реализација на предметот на договорот фактички е отпочната од 04.11.2014 година и е склучен анекс договор на ден 19.11.2014 година, со кој е продолжен рокот на завршување на договорените услуги кои активности се во тек.

- Раководителот на субјектот донел повеќе Решенија за генерални овластувања за кои е воспоставена ажурна евиденција. Овластувањата за преземање на финансиски обврски и за плаќање се доделени на двајца вработени, кои се директно хиерархиски подредени на раководителот на субјектот согласно Законот за јавна внатрешна финансиска контрола детално наведено во точка 2.1.3.од Извештајот.
  - Раководителот на субјектот во 2009 година со решение назначил лице **задолжено за неправилности**, а на ден 24.10.2014 година, доставен е допис до Единицата во Управата за финансиска полиција со податоци за лицето назначено за известување за неправилности и сомнежи за измами или корупција. Имајќи го предвид периодот од неколку години од назначувањето на лицето задолжено за неправилности до периодот на доставување на податоците за лицето до Единицата во Управата за финансиска полиција, Управата целосно не пристапила кон реализација на сите останати обврски определени во Уредбата<sup>5</sup>. Имено лицето задолжено за неправилности четири пати годишно не поднесувало извештај до Единицата во Управата за финансиска полиција, за постоење неправилности и сомнежи за измами или корупција при користење на јавните средства, па дури и кога такви пријави нема.
- Во Управата е воспоставена пракса на следење на извршувањето и соодветно **оценување** согласно Законот за државни службеници по кој основ во текот на 2013 година се извршени две полугодишни оценувања и тоа до 30.06.2013 и до 31.12.2013 година, а резултатите од оценувањето се содржани во двата Извештаи за оценување на државните службеници кои се доставени до МИОА.

За воспоставеното контролно опкружување како една од компонентите на финансиското управување и контрола во Управата, потребно е да се превземат следните активности: усогласување на постоечките акти за организација и систематизација со одредбите од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и Уредбата за начелата за внатрешна организација на

<sup>5</sup> Уредба за постапката за спречување на неправилности, начинот на меѓусебната соработка, формата, содржината, роковите и начинот за известување за неправилностите, "Службен весник на РМ" бр. 63/11

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 18

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

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

органицте на државната управа и доекипирање на Секторот за финансиски прашања со потребен број на извршители; доработка на Планот за воспоставување и развој на финансиското управување и контрола; изработка на процедурите, нивно воведување и сертификација по стандардот ИСО 9001:2008; и обезбедување на присуство на обука на лицата задолжени за воспоставување и развој на финансиско управување и контрола. Подобрувањето на контролното опкружување ќе има влијае врз целокупниот квалитет на внатрешната контрола.

### 2.1.2. Управување со ризиците

Управувањето со ризик, согласно член 15 точка 1 и точка 2 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 на разумно уверување дека целите ќе бидат остварени. За спроведување на погоре наведените активности раководителот на субјектот има обврска да донесе стратегија за управување со ризикот, која се ажурира на секои три години и во случаите кога ризикот значително се менува.

Во Стандард 11 Управување со ризикот – Стандарди за внатрешна контрола во јавниот сектор<sup>6</sup> е утврдено дека субјектите од јавниот сектор, систематски, еднаш годишно треба да ги анализираат ризиците поврзани со активностите, да развијат соодветни планови за ограничување на можните негативни последици од овие ризици и да определат вработени кои ќе бидат одговорни за имплементација на донесените планови.

Активностите преземени од страна на раководителот на субјектот треба да обезбедат разумно уверување дека се постигнати целите на субјектот.

Управата не изработила **Стратегија за управување со ризици**, што не е во согласност со член 15 точка 1 и точка 2 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и Стандард 11 за внатрешна контрола во јавниот сектор. Во текот на вршењето на ревизијата од страна на раководителот на субјектот донесено е решение за формирање на работна група за изработка на Стратегија за управување со ризици, која од страна на членовите на работната група треба да се изработи заклучно со месец мај 2015 година.

Погоре наведената состојба упатува дека со изработката на Стратегијата за управување со ризици ќе се овозможи воспоставување на соодветни контролни активности, а со тоа непречено функционирање на системот на финансиско управување и контрола и остварување на посебните и општите цели на Управата.

---

<sup>6</sup> Службен весник на РМ бр.147/10



### 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.

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

- Управата има изготвено и одобрено процедури – **мапи на работни процеси и подпроцеси** за текот на движење на документација за секое ниво на одговорност и следење на неговото спроведување за најважните процеси во субјектот и тоа: мапа на процес за пресметка и исплата на плати; процес за времени ситуации за изградба во Единицата за изработка на проекти (ЕИП); процес за плаќање на финансиски обврски за готовинско и безготовинско плаќање; процес за набавка на стоки/услуги и работи до 500 евра во денарска противвредност без вклучен ДДВ; процес на набавка на стоки/услуги/работи во постапка за јавни набавки во рамките на Проектот за реконструкција на Казнено и Воспитно поправните установи во Република Македонија како и процесот за економично и одобрено трошење на готови пари и бонови за бензин – верни картици.
- Раководителот на субјектот, согласно Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, донел повеќе Решенија за генерални **овластувања** и тоа на лица одговорни за преземање на финансиски обврски и едно Решение за давање на генерално овластување за издавање на наредба за плаќање. За издадените решенија за давање генерално овластувања, изготвен е регистар на дадени овластувања, во кој лицата приматели на овластувања со потпис ја преземаат одговорноста. Донесените овластувања на лицата за преземање на финансиски обврски и за издавање на наредба за плаќање се дадени на раководител на сектор и раководител на одделение.  
Ревизијата утврди дека Решенијата за генерални овластувања на лицата овластени за преземањето на финансиските обврски се спроведуваат во делот на вршење на контрола со верификација со потпис на листата за проверка и на придружната документација составен дел на Барањето за плаќање.
- Во процедурите–мапи на работни процеси за движење на документацијата воспоставена е поделба на должностите на начин кој оневозможува едно

---

Ревизорски тим:

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

Овластен државен ревизор 20

\_\_\_\_\_

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

лице или организациона единица да ги контролира сите значајни фази на определена активност.

Согласно донесените мапи извршено е разграничување на должноста за спроведувањето на **ex-ante финансиската контрола**. Во рамки на ex-ante финансиската контрола лицето врши суштинска проверка на комплетноста, точноста и исправноста на финансиската документација (детално образложено во точка 2.2.2.).

Согласно мапата на процесот на плаќање на финансиски обврски – безготовинско плаќање на набавки, ex-post финансиската контрола е наведено да ја врши истото лице кое врши и ex-ante финансиската контрола, што не е во согласност со член 21 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола. Во Управата **ex-post финансиска контрола** на комплетноста и исправноста на целокупната финансиска документација после извршувањето на плаќањето се врши од страна на раководителот на единицата за финансиски прашања без верификација/потпис што е детално наведено во точка 2.1.1. од овој Извештај.

- Во насока на зголемување на контролите, а со цел да се намали ризикот од несоодветна употреба на основните средства и ситниот инвентар во Управата се врши издавање на реверс со кој се врши задолжување на лицата кои истите ги користат. Исто така, преземени се мерки за контрола на пристап преку картици за идентификација и физичка заштита при влезот во субјектот.

Ревизијата утврди дека од страна на раководителот на субјектот преземени се активности за воспоставување на соодветни политики и процедури, во делот на делегирање на овластувањата, поделба на должностите и одговорностите, финансиските контроли, контроли во пристапот до ресурсите и нивна физичка заштита, но е потребно вршење на верификација со потпис од страна на лицето кое извршува ex-post финансиската контрола.

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

- Со актите за организација и систематизација на работните места во Управата не е предвидена посебна организациона единица за употреба на информатичката технологија и информацискиот систем и не е предвидено работно место за лице кое би се грижело за употреба на информатичката технологија и информацискиот систем. Извршувањето на информатичко-технолошките работи односно поддршка во употреба на информатичката технологија и одржување на информацискиот ситем на Управата е обезбедено од страна на вработени од Министерството за правда. Во исто време во текот на 2013

---

Ревизорски тим:

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

Овластен државен ревизор 21

\_\_\_\_\_

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

година по спроведена јавна набавка, склучен е договор со економски оператор за годишно одржување на апликативен софтвер за евиденција на обврски спрема добавувачи, трезорско работење и извештаи за сметката на основниот буџет на Управата.

- Не е донесена Стратегија за развој на информацискиот систем и политики и процедури за ИТ безбедност. Изготвена е нацрт националната Стратегијата за развој на пенитенцијарниот систем во Република Македонија<sup>7</sup> во која помеѓу останатото е предвидена стратешка цел 11 која се однесува на подобрување на системот за водење на евиденција во затворскиот систем и мрежно поврзување на Управата со КПУ И ВПУ.
- Се изработува резервна копија на податоците (backup) за финансиско работење на посебен медиум, а на податоците од апликацијата за сметководствена евиденција backup се врши од вработени лица во Службата за општи и заеднички работи при Владата на Република Македонија.
- Воспоставена е распределба на надлежностите во апликациите за финансиско работење од Службата за општи и заеднички работи при Владата на Република Македонија.
- При користењето на апликацијата за финансиско сметководство се вградени соодветни контроли за пристап до апликацијата и податоците.
- Податоците од финансиското работење од минати години се заклучени и не постои можност да бидат променети.

Погоре наведените состојби упатуваат дека со донесувањето на Стратегијата за развој на информацискиот систем и политики и процедури за ИТ безбедност и усвојувањето на Стратегијата за развој на пенитенцијарниот систем во Република Македонија во Управата ќе се изврши идентификувањето на ИТ можностите, капацитетите и човечките ресурси за информациските системи.

### 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

---

<sup>7</sup> Истата до периодот на вршење на ревизијата не е усвоена, а за 22.12.2014 е закажана тркалезна маса за претставување на Стратегијата после кој период, односно до крајот на 2014 година истата треба да биде усвоена од страна Владата на Република Македонија.

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

ефективно следење и утврдување на ризичните состојби пред нивното настанување.

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

- Остварувањето на стратешките и годишните планови се следи преку доставување на годишните извештаи од Управата до Владата на Република Македонија.
- Интерно информациите се разменуваат преку: одржување работни состаноци, секојдневна комуникација на раководството со вработените и информации кои до вработените се доставуваат по електронска пошта или хартиена форма.  
Согласно Правилникот за организација посложени работи и значајни прашања се разгледуваат на колегиум кој го сочинуваат директорот и раководителите на сектори, а во зависност од значењето и од сложеноста на прашањата што се разгледуваат на колегиумот, на покана од директорот може да присуствуваат и други лица.
- Надворешната комуникација во Управата со органите на државна управа како и со меѓународни организации се врши на начин уреден со Закон за извршување на санкциите како и со склучени договори, меморандуми или протоколи со цел уредување на односите заради целосна реализација на задачите. Исто така и во самиот Правилник за внатрешна организација на Управата предвидена е соработката како со државни органи, научно образовни институции така и со меѓународни органи и тела.

Наведените состојби упатуваат дека во Управата воспоставен е ефикасен систем за информирање и комуникација, со кој се овозможува комплетно и навремено прибирање, анализа, обработка и доставување на информациите до крајните корисници, како и соодветна размена на информации на сите нивоа, што придонесува за развој на финансиското управување и контрола.

### 2.1.5. Мониторинг

Согласно член 18 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, со мониторингот се проверува соодветното функционирање на системот на финансиско управување и контрола, кое што треба да се одвива преку постојано следење, самопроцени и внатрешни ревизии.

Субјектот треба да изготви планови и програми за оценување на внатрешната контрола. Раководителот на субјектот треба да обезбеди континуирана проверка и оценување на функционирањето на внатрешната контрола и нејзините елементи. Нефункционирањето или други утврдени проблеми треба да се решаваат оперативно преку

---

Ревизорски тим:

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

Овластен државен ревизор 23

\_\_\_\_\_

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

преземање на корективни мерки. Системите на внатрешна контрола треба да се следат за да се оцени квалитетот на работење на системот со текот на времето. Следењето се постигнува со рутински активности, посебни процени или комбинација од двете. Проверката на контролите треба да потврди дека внатрешните контроли придонесуваат кон остварување на целите.

Со ревизијата во Управата, во однос на проверката за функционирањето на системот на финансиско управување и контрола, се констатирани следните состојби:

- Раководителот на субјектот добива информации за степенот на реализација на финансискиот план, воедно тој е потписник на изготвените барања за прераспределба на средства, како и на наредбите за плаќање (налогот за плаќање).
- Од страна на Управата изготвен е и доставен до ЦЕХ, Годишен финансиски извештај за 2013 година. Во прилог 4 од истиот изготвен е Извештај за активностите за воспоставување и развој на финансиското управување и контрола за 2013 година, како и самооценување на финансиското управување и контрола, без да бидат извршени и самопроценки на одделни процеси на системот за финансиско управување и контрола во текот на годината преку единицата за финансиски прашања и не е дадено мислење за финансиското управување и контрола како што предвидува член 18 и член 47 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола.
- Во годината предмет на ревизија во Управата не е извршена внатрешна ревизија, од страна на внатрешен ревизор, ниту друга ревизија.

Наведените состојби упатуваат дека е потребно преземање на активности за зајакнување на мониторингот, преку вршење на внатрешна ревизија и самопроцена на одделни процеси на системот за финансиското управување и контрола преку единицата за финансиски прашања, со цел раководството да обезбеди уверување за ефикасноста на контролите и уверување дека системот на внатрешна контрола се прилагодува на ризиците.

Во текот на вршењето на ревизијата раководителот на субјектот преку единицата за финансиски прашања изврши самопроцена на процесот на Набавка на стоки/услуги/работи - набавка на стоки/услуги/работи до 500 евра без пресметан ДДВ.

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

---

Ревизорски тим:

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

Овластен државен ревизор 24

\_\_\_\_\_

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

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

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

Во согласност со одредбите на Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, Законот за буџетите и Законот за јавни набавки, раководителот на субјектот има обврска да воспостави систем на интерни контроли при спроведување на набавките и плаќањата, да пропише процедури, како и да изврши поделба на должностите се со цел намалување на ризикот од недоследно почитување на законските и подзаконските акти. Договорните органи се должни да ги почитуваат основните принципи, односно да обезбедат: конкуренција меѓу економските оператори, еднаков третман и недискриминација на економските оператори, транспарентност и интегритет, како и рационално и ефикасно искористување на средствата при доделување на договорите за јавни набавки.

Со увид во доставената документација, анализи и интервјуа со одговорните лица, извршените тестови на усогласеност, со цел утврдување на ефективността на процесот на планирање и спроведување на постапките за јавни набавки, како и следењето на реализацијата на договорите за јавна набавка, ревизијата ги утврди следните состојби:

- Со Правилникот за внатрешна организација и Правилникот за систематизација на работните места во Управата во рамките на Секторот за финансиски прашања, предвидено е Одделение за координација на јавни набавки со 5 (пет) извршители, кои работни места не се пополнети во 2013 година. Во Управата двајца вработени имаат потврда за лице за јавни набавки, но истите не се распоредени на работни места во наведеното одделение, а по потреба се определуваат како членови на комисија за спроведување на определени постапки за јавни набавки. Дел од активностите предвидени во член 29-а од Законот за јавни набавки ги извршува Раководителот на секторот за финансиски прашања кои се однесуваат на координацијата во изготвувањето на планот за јавни набавки, изготвување на одлуката за јавна набавка, објава на огласот за јавна набавка, изготвување на тендерска документација и известување за склучен договор на ЕСЈН. Во 2014 година вработен е државен службеник на пробна работа (до 12.02. 2015 година) распределен на работно место виш соработник за координација и следење на реализација на јавни набавки во одделението за јавни набавки, кое до денот на вршењето на ревизијата не поседува потврда за положен испит за лице за јавни набавки.

Во текот на вршење на ревизијата Управата достави допис до Бирото за јавни набавки за пријава на двајца вработени во Управата за почетна обука за договорни органи (за лица кои немаат стекнато потврда за положен испит по јавни набавки). Согласно добиениот допис од Бирото за

---

Ревизорски тим:

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

Овластен државен ревизор 25

\_\_\_\_\_

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

јавни набавки, пријавените лица ќе бидат вклучени во обуките на почетокот на 2015 година.

- Не е донесена пишана процедура за вршење на јавни набавки кои се финансираат од сметката на основниот буџет во Управата, со која ќе се уреди начинот и постапката за вршење набавки на стоки, услуги и работи, доделување на договори за јавни набавки, освен изготвената и одобрената мапа на работен процес – набавка на стоки и услуги/работи до 500 евра без пресметан ддв.
- Активностите за следење на реализацијата на договорите за јавни набавки согласно Правилникот за внатрешна организација и Правилникот за систематизација на работните места во Управата е предвидено да се извршуваат во рамките на Секторот за финансиски прашања, во Одделението за координација за јавни набавки, но работните места во ова одделение во 2013 година не се пополнети. Воспоставена е пракса на следењето на реализација на договорите да се извршува од страна на вработени лица “баратели”, на набавката, како и од страна на лицето кое извршува ех-ante контрола согласно работните должности за тоа работно место.
- Со ревизијата на постапките за јавни набавки кои се финансирани од сметката на основниот буџет на Управата, не се констатирани отстапувања од законските одредби во делот на спроведување на постапките за јавна набавка, како и следење на реализацијата на договорите за јавна набавка.

Во насока на обезбедување на поддршка на воспоставената добра пракса во процесот на јавни набавки потребно е назначување на лице/лица за извршување на работите од областа на јавните набавки определени во член 29-а од Законот за јавни набавки, како и изготвување/одобрување на пишана процедура за функционирање на системот на интерни контроли во процесот на спроведување на јавните набавки кои се финансираат од основниот буџет на Управата.

### 2.2.1.2. Систем на интерни контроли во процесот на плаќање

Во Управата е воспоставен процес со кој е регулиран начинот на кој се одвива процесот на верификација на квалитетното и навремено извршување на склучените договори за набавки на стоки, услуги и плаќање на фактурите. Со цел овозможување на ефикасно вршење на контроли и делегирање на надлежностите и активностите со различен степен на одговорности и обезбедување на законито, ефикасно и ефективно контролирање на

---

Ревизорски тим:

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

Овластен државен ревизор 26

\_\_\_\_\_

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

исплатата на преземените обврски, Управата ги има преземено следните конкретни активности:

- Усвоени се повеќе мапи на процеси во кои е опфатено движењето и постапување со финансиска документација како и контроли и контролни механизми со цел детектирање на можните ризици во процесот на плаќање кои би имале влијание на постигнување на целта на воспоставениот процес. Контролата на финансиските документи се реализира со верификација со потпис од страна на повеќе лица и тоа: “барателот, на набавката, лицето овластено за преземање на финансиски обврски, лицето кое извршува ex-ante контрола односно Советникот за спроведување на буџетска контрола и од Раководителот на секторот за финансиски прашања, а директорот на Управата ја потпишува наредбата за плаќање. Со вака дизајнираниот и воспоставен систем се овозможува: секоја активност да се верификува од две меѓусебно независни лица, соодветна поделба на должностите на начин кој оневозможува едно лице или организациона единица да ги контролира сите значајни фази на определена активност, односно одобрувањето, извршувањето, евидентирањето и контролата да се извршува од различни лица.
- Со ревизијата на актите кои се однесуваат на процесот на плаќање на договорите за набавка на стоки и услуги, ревизијата не констатира отстапувања во однос на утврдените контролни механизми.

Погоре наведените состојби упатуваат дека во Управата се преземени потребните активности за воспоставување и функционирање на системот на интерни контроли во процесот на плаќање согласно законските одредби и е обезбедено доволно ниво на сигурност и спречување на ризик од плаќања по некомплетна и неверодостојна документација.

### 2.2.2. Инвентарисување на средства и обврски

Процесот на инвентарисување на средствата и обврските опфаќа извршување на повеќе активности: подготовка на попис, негово извршување, сумирање на резултатите на попис, вршење усогласување на сметководствената со фактичката состојба со попис, изготвување на извештај и донесување на акт за негово прифаќање од страна на раководителот на субјектот. Постапката на инвентарисувањето на средствата и обврските е уредена со одредбите од Законот за сметководството за буџетите и буџетските корисници<sup>8</sup>, Правилникот за сметководството за буџетите и буџетските корисници<sup>9</sup>. Ревизијата имаше за цел да ја оцени ефикасноста на системот на интерни контроли во

---

<sup>8</sup> Службен весник на РМ број 61/02, 98/02, 81/05, 24/11;

<sup>9</sup> Службен весник на РМ број 28/03, 62/06, 8/09, 175/11, 101/13;

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 27

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



## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

процесот на инвентарисување/спроведување на пописот преку добивање на уверување дека;

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

Со извршената ревизија на донесените акти поврзани со вршењето на пописот на средствата и изворите на средства во Управата со состојба на 31.12.2013 година и презентираниот пописен материјал, ревизијата констатира дека пописот е реализиран по донесеното Упатство за спроведување на попис на средствата, побарувањата и обврските во Управата за 2013 година<sup>10</sup>, и се утврдени следните состојби:

- Упатството не содржи податоци за потреба од изготвување план за работа и истиот не е изготвен од страна на пописната комисија;
- не се донесени сметководствени политики за начинот на евидентирање и вреднување на залихите на ситниот инвентар;
- не е извршен попис на ситниот инвентар набавен во претходни години.

Наведените состојби упатуваат на потреба од подобрување на постапката на вршење на попис што ќе придонесе кон минимизирање на ризиците за реално и објективно искажување на податоците во финансиските извештаи и заштита на имотот со кој располага Управата.

### 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 ефикасноста во процесите на управување со ризикот, контролата и управувањето. Внатрешна ревизија се спроведува во сите

---

<sup>10</sup> број 01-1082/3 од 23.12.2013 година

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

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:

- Согласно Правилникот за систематизација на работните места во Управата формирана е единица за внатрешна ревизија како самостојно Одделение за внатрешна ревизија во кое се предвидени шест (6) работни места, а е пополнето едно (1) на 01.01.2012 година со вработување на државен службеник на пробна работа помлад соработник (ревизор на обука). По истекот на пробната работа од 12 (дванаесет) месеци, вработениот е распореден на работно место помлад соработник (ревизор на обука) во Самостојното одделение за внатрешна ревизија. Во исто време доставено е известување до ЦЕХ дека е вработено лице помлад соработник (ревизор на обука). До периодот на вршење на ревизијата лицето не присуствувало на ниту една обука организирана од страна на ЦЕХ и друга обука поврзана со внатрешна ревизија. До периодот на вршење на ревизија во Управата не е вработено лице на работно место раководител на одделението за внатрешна ревизија иако се доставувани дописи/барања за обезбедување на согласност за негово вработување до Министерството за финансии. Заради не доволната кадровска екипираност на одделението за внатрешна ревизија не е извршена ниту една внатрешна ревизија односно во Управата не е реализирана ни една активност поврзана со внатрешна ревизија.

Постапувајќи согласно член 47 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, Управата изготвила и до ЦЕХ доставила Годишен финансиски извештај во тековната 2014 година за претходната 2013 година. Составен дел на Извештајот е и Извештајот за извршени ревизии и активности на внатрешната ревизија за 2013 година, кој не е пополнет, не е потпишан и не содржи податоци за реализирани активности од страна на одделението за внатрешна ревизија.

Наведените состојби упатуваат дека освен систематизирањето/формирањето на единицата за внатрешна ревизија која организационо и функционално е директно и единствено одговорна на раководителот на субјектот и пополнето работно место помлад соработник (ревизор на обука), во Управата до периодот на вршење на ревизијата не се создадени услови за нејзино функционирање.

Имајќи предвид дека Управата има единки корисници во својот состав за кои согласно законските регулативи треба да води грижа за нивното наменско и законско користење на средствата, потребно е да се превземат мерки за соодветно кадровско екипирање на одделението за внатрешна ревизија.

---

Ревизорски тим:

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

Овластен државен ревизор 29

\_\_\_\_\_

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

Во текот на вршење на ревизијата Управата изработи и потпиша договор за давање услуги – за вршење на внатрешна ревизија кој е доставен за потпис до Министерството за правда за ангажирање на внатрешниот ревизор од ова министерство, за потребите на вршење на внатрешна ревизија на Управата.

### ЗАКЛУЧОК

Надлежните органи за управување и раководење со субјектот имаат обврска за преземање мерки, политики и конкретни активности за пропишување на подзаконските и интерните акти, донесување и имплементација на процедурите за финансиско управување и контрола (планирање, извршување, мониторинг и известување) и внатрешната ревизија кои претставуваат предуслов за воспоставување на финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија.

Со извршената ревизија на финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија во Управата констатиравме дека: донесени се и имплементирани стратешки документи, законски и подзаконски акти, кои го регулираат работењето на Управата, системот на информации и комуникации во Управата е воспоставен и функционира на задоволително ниво; за постапките за јавни набавки кои се финансираат од сметката на основниот буџет и следењето на реализацијата на договорите по истите како и за процесот на плаќање не се констатирани неправилности, што упатува дека **делумно се преземени** потребните активности за воспоставување и обезбедување на ефикасност и ефективност на системот на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија за непречено остварување на целите на субјектот.

Постојат можности за подобрување на функционирањето и развојот на системот на финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија во делот на усогласување на актите за организација и систематизација на работните места со Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и Уредбата за начелата за внатрешна организација на органите на државната управа, доекипирање на Секторот за финансиски прашања со потребниот број извршители, доработка на Планот за воспоставување и развој на финансиското управување и контрола, изработка на сите процедури, нивно воведување и сертификација по стандардот ИСО 9001:2008; присуство на обука на лицата задолжени за воспоставување и развој на финансиското управување и контрола, изработка на Стратегијата за управување со ризикот; вршење целосен попис на средствата и изворите на средства и негово целосно усогласување со податоците во деловните книги и обезбедување кадровска екипираност односно создавање на услови за реализација на активности поврзани со внатрешната ревизија.

---

Ревизорски тим:

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

Овластен државен ревизор 30

\_\_\_\_\_

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

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

### ПРЕПОРАКИ:

Раководителот на субјектот да преземе мерки и активности за:

1. Усогласување на постоечките акти за организација и систематизација со одредбите од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и Уредбата за начелата за внатрешна организација на органите на државната управа и со другите законски и подзаконски акти од оваа област.
2. Дополнување на Планот за воспоставување и развој на финансиското управување и контрола со изработка на: попис на работните процеси, изработка на книга (мапа) на процесите и проценка и управување со ризици.
3. Континуирана обука за лицата задолжени за воспоставување и развој на финансиско управување и контрола.
4. Продолжување со отпочнатите активности за изработка на сите процедури за потребите на воведување на стандардот ИСО 9001:2008 и нивна сертификација.
5. Изработка на Стратегијата за управување со ризици, односно утврдување на значајните ризици на ниво на организациони единици и нивно управување.
6. Спроведување на самопроцена на структурата и функционирањето на целиот систем за финансиско управување и контрола во Управата.
7. Изработка и усвојување на Стратегија за развој на информацискиот систем, како политики и процедури за информатичка безбедност.
8. Назначување на лице/лица за извршување на работите од областа на јавните набавки определени во член 29-а од Законот за јавни набавки, како и изготвување/одобрување на пишана процедура за функционирање на системот на интерни контроли во процесот на спроведување на јавните набавки.
9. Вршењето на попис на средствата и извори на средства да е проследено со мерки и активности и тоа:

---

Ревизорски тим:

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

Овластен државен ревизор 31

\_\_\_\_\_

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

- дополнување на Упатството за попис со сите одредби од Законот за сметководството за буџетите и буџетските корисници и Правилникот за сметководството за буџетите и буџетските корисници;
- донесување и примена на сметководствени политики за начинот на евидентирање и вреднување на залихите на ситниот инвентар во употреба и вршење целосен попис на истите.

10. Кадровска екипираност на ЕВР во насока на обезбедување на услови за вршење на внатрешна ревизија.

---

Ревизорски тим:

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

Овластен државен ревизор 32

\_\_\_\_\_