

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 спроведувањето на набавките и плаќањата и заштита на средствата и обврските (инвентарисување на средствата и обврските).
3. Внатрешна ревизија.

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

1. Правната рамка и стратешките документи

Во рамките на ризичната област која ги третира прашањата од областа на правната рамка и стратешките документи се фокусиравме на прашањата поврзани со стратегиите, законите и актите од областа при што констатиравме дека Секретаријатот има воспоставено правна рамка и стратешки документи во делот на внатрешната ревизија, како и отпочнати активности за донесување на стратешки и годишен план и Стратегија за управување со ризици.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

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

- донесени се **Правилник за организација** на Секретаријатот и **Правилник за систематизација** на работните места во Секретаријатот (детално образложено во точка 2.1.1.);
- поради отсуство на **стратегија за управување со ризици**, како и **стратешки и годишен план** на Секретаријатот, во текот на ревизијата донесено е решение за изработка на истите, а по доставување на Нацрт извештајот, од страна на Секретаријатот донесени се: Стратешки план 2015-2017 година, Годишна програма за работа на Секретаријатот за законодавство за 2015 година и Стратегија за управување со ризик. Со имплементација на донесените акти, ризикот за појава на отстапувања во спроведување на целокупните активности и остварувањето на планираните цели, ќе се сведе на минимално ниво (детално образложено во точка 2.1.2.);
- приоритетните активности на одделението за внатрешната ревизија согласно целите на Секретаријатот, се определени во **Стратешкиот план за извршување на внатрешна ревизија за период од 2012-2014 година**.

Воспоставената правна рамка со која е регулиран начинот на работење на Секретаријатот, донесениот стратешки план за извршување на внатрешна ревизија и интерни документи кои поблиску го уредуваат работењето на Секретаријатот, како и продолжувањето на отпочнатите активности за донесување на стратешки и годишен план и стратегија за управување со ризици, ќе придонесат за зајакнување на ефикасноста и ефективноста на системот на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија, се со цел реализација на целите на Секретаријатот.

2. Финансиско управување и контрола

2.1. Оценка на основните компоненти

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

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

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

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

2.1.1. Контролна средина

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

Од извршениот увид во доставената документација, извршените анализи и интервјуа со одговорните лица, во насока на осознавање на контролното опкружување во Секретаријатот, ревизијата ги утврди следниве состојби:

- во април 2008 година, од страна на секретарот, донесени се **Правилник за организација** на Секретаријатот за законодавство на Владата на РМ и **Правилник за систематизација** на работните места во Секретаријатот за законодавство на Владата на РМ, а до 2014 година извршени се неколку измени на наведените акти. Во Правилникот за организација се уредува внатрешната организација, видот, бројот и делокругот на работа, надлежностите и одговорностите на организационите единици и начинот и формите на раководењето со истите, додека во Правилникот за систематизација се утврдува вкупниот број, распоредот и описот на работните места за вршење на работите во надлежност на Секретаријатот, како и посебните услови за работа на истиот. Во наведените правилници јасно се прикажани и опишани должностите, одговорностите и надлежностите на вработените во Секретаријатот. За наведените акти добиени се согласности од Агенцијата за администрација;
- со актот за организација, во 2013 година предвидено е **Одделение за финансиски прашања (ОФП)**, со 2 работни места, од кои од февруари 2014 година пополнето е работното место раководител на одделението;
- **сметководствено - финансиските работи** за потребите на Секретаријатот, ги врши Службата за општи и заеднички работи на Влада на РМ (СОЗР);
- **внатрешната ревизија** се извршува од страна на внатрешни ревизори од Министерство за правда, врз основа на склучен Договор за вршење на ревизија (подетално образложено во точка 3);

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- во Секретаријатот се применува **Етички кодекс за државните службеници** донесен од страна на министерот за информатичко општество и администрација, со кој се уредува начинот на однесувањето и работењето на државните службеници со цел да се обезбеди примена на принципите на законитост, професионален интегритет, ефикасност и ефективност и посветеност при вршењето на службените должности;
- секретарот, во април 2014 година има донесено **План за воспоставување и развој на финансиското управување и контрола** (методологија за спроведување на планот), кој содржи активности потребни за спроведување на системот за финансиско управување и контрола, роковите за спроведување на поединечните активности и одговорните лица по поодделни активности. Најголем дел од планираните активности во Планот се завршени, а предвидено е да се изготви и Регистар на ризици и Стратегија за управување со ризици, кои се донесени од страна на Секретаријатот по доставување на Нацрт извештајот;
- во текот на 2013 година имплементирани се **процедури за работа**, како интерни упатства за одредени области од работењето на Секретаријатот. Во октомври 2014 година, согласно барањата на Системот за управување со квалитет од меѓународниот стандард за управување со квалитет ISO 9001:2008, донесен е **Прирачник за квалитет на Секретаријатот**, како и вкупно **25 Процедури** - постапки за работа, од кои 6 се во надлежност на ОФП. Со процедурите јасно се дефинирани овластувањата, одговорностите и поделба на должностите на вработените. Во ноември 2014 година, склучен е договор со акредитирано тело за сертификација на воспоставениот систем за управување со квалитет според ISO 9001:2008;
- Секретаријатот има донесено Програма за **стручно оспособување и усовршување** на државните службеници во 2013 година, чија цел е зајакнување на капацитетите и професионалната надградба на човечките ресурси во Секретаријатот, во функција на поефикасно и поуспешно извршување на неговите надлежности и за истата добиено е позитивно мислење од Министерството за информатичко општество и администрација. Во одделението за човечки ресурси, воспоставена е интерна евиденција за спроведени обуки во 2013 година. Во октомври 2014 година, донесена е **процедура** - постапка за изработка на годишен план за **обука** и реализација на тековните **обуки**, согласно стандардот за квалитет ISO 9001:2008;

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- секретарот, има донесено решенија за делегирање овластувања за потпишување и контрола на документи, согласно надлежностите на лицата на кои им е доделено овластувањето (детално образложено во точка 2.1.3.). За дадените овластувања воспоставена е евиденција согласно член 4 од Правилникот за начинот на давање овластувања;
- во Секретаријатот вработувањето, оценувањето, унапредувањето и наградувањето/поправни мерки на вработените се врши согласно Законот за државни службеници. Во текот на 2013 и 2014 година реализирани се нови вработувања согласно законски пропишаната процедура. Во 2014 година реализирани се две унапредувања преку интересен оглас. Во текот на 2013 и 2014 година не се исплатени награди, ниту се изречени дисциплински мерки на вработените. Во октомври 2014 година, донесени се процедури - постапки за вработување и за оценување на државни службеници, согласно стандардот за квалитет ISO 9001:2008.

При оценување на контролното опкружување ревизијата констатира дека со формирањето на ОФП, Одделението за ВР, изготвување на Планот за финансиски управување и контрола и методологија за спроведување на истиот, како и имплементацијата на интерните упатства/процедури за работа, во Секретаријатот е создадено контролно опкружување кое овозможува развивање на контролната свест на вработените, како еден од предусловите за непречено функционирање на финансиското управување и контрола и остварување на општите и посебните цели на субјектот.

Исто така, со преземените активности за воспоставување на организациската структура, дефинирање на политики за вработување, оценување, обука и однесување на вработените, создадени се услови за контролно опкружување кое ќе овозможи ефективен и ефикасен систем на финансиско управување и контрола.

2.1.2. Управување со ризиците

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

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

како и изготвувањето на стратегија за управување со ризикот, поволно влијаат на остварувањето на целите во субјектот.

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

- Секретаријатот нема воспоставено пракса на **изготвување стратешки и годишни планови**, во насока на утврдување на мисијата, задачите, идните планови, приоритети и целите на Секретаријатот, како и давање осврт на постигнатите резултати во однос на планираните активности, преку **годишен извештај** за работа на Секретаријатот. Со воведување на Системот за управување со квалитет согласно стандардот ISO 9001:2008 во октомври 2014 година, донесени се: **Политика за квалитет**, во која е дефинирана мисијата и визијата на Секретаријатот, како и основните начела на политиката за квалитет; **Годишните цели за квалитет**, со дефинирани рокови и одговорни лица за реализација на истите; **Извештај од преиспитувањето на раководството за системот за управување со квалитет**, во кој е дефиниран реализираниот обем на производи и услуги во однос на планираниот, како и степенот на реализација на стратешките и годишни цели за квалитет. Во текот на ревизијата од страна на секретарот, донесено е решение за формирање работна група за изготвување на стратешки и годишен план, најдоцна до 31.03.2015 година;
- во насока на утврдување и конципирање на политиката за управување со ризици, во текот на ревизијата од страна на секретарот, донесено е решение за формирање работна група за изготвување на **Стратегија за управување со ризици**, најдоцна до 31.03.2015 година, со која раководството ќе го поддржи процесот за управување со ризиците, како и ќе ја определи улогата и одговорноста на сите вработени во утврдувањето и управување со ризиците во работењето.

По доставување на Нацрт извештајот, од страна на Секретаријатот донесени се: Стратешки план 2015-2017 година, Годишна програма за работа на Секретаријатот за законодавство за 2015 година и Стратегија за управување со ризик, во насока на подржување на процесот за планирање на активностите, како и за управување со ризиците во Секретаријатот.

Со донесување на Политиката за квалитет, Годишните цели за квалитет и Извештајот од преиспитувањето на раководството за системот за управување со квалитет, се намалува ризикот за појава на отстапувања во спроведување на целокупните активности и во остварувањето на целите на Секретаријатот, а со имплементација на донесените стратешки план, годишна програма за

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

работа и Стратегија за управување со ризици, ќе се зајакне системот на финансиското управување и контрола во Секретаријатот.

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, во насока на давање оценка дали субјектот донел политики и воспоставил постапки за справување со ризиците и постигнување на целите и задачите на субјектот, ревизијата ги утврди следните состојби:

- со воведување на системот за управување со квалитет согласно стандардот ISO 9001:2008, во октомври 2014 година донесени се **пишани процедури** - постапки за поважните процеси во делот на финансиското управување и контрола, со кои се пропишува процесот на прием, контрола, одобрување и плаќање на финансиските документи, како и процедури со кои се утврдува начинот и постапката за планирање и спроведување на јавните набавки;
- буџетот/финансискиот план на Секретаријатот е централизиран, односно не е распределен по сектори, поради што секретарот е единствено лице за преземање на финансиски обврски, а налозите за плаќање се потпишуваат од секретарот или дополнително овластениот потписник на сметката. Од страна на секретарот, делегирани се **овластувања** и тоа:
 - на вработени лица, овластувања за потпишување на документи/мислења кои согласно актот за систематизација се во нивна надлежност;
 - на вработени лица во одделението за сметководство во СОЗР, кои со решенија од секретарот, определени се како одговорен сметководител, овластен благајник и ликвидатор, за потребите на Секретаријатот;
 - во февруари 2014 година, на раководителот на ОФП дадено му е генерално овластување за проверка на финансиски документи, како **финансиски контролор**;

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- согласно актите за организација/систематизација, спроведувањето на **ex-ante** и **ex-post** финансиска контрола е во надлежност на раководителот на ОФП.

Ex-ante контрола на оперативните активности и финансиските трансакции, во 2013 година се врши од страна на членовите на комисиите за јавни набавки, за доставените фактури по конкретна јавна набавка, во однос на потврда на приемот на стоката, како и проверка на усогласеноста на количините, цените и вредноста на фактурата согласно склучениот договор. Извршената контрола не се потврдува со потпис од лицата кои ја извршиле контролата, освен во делот на проверка на усогласеноста на примените количини согласно наведените во испратницата и договорот, која контрола се потврдува со потпис на испратницата. Нема потврда за извршена контрола на фактурите, од страна на ликвидаторот од одделението за сметководство во СОЗР, кое од страна на секретарот, е назначен како овластено лице за ликвидирање на документацијата во Секретаријатот. Во текот на 2014 година, согласно стандардот за квалитет ISO 9001:2008 донесени се процедури - постапки за: безготовинско плаќање, јавни набавки, набавки на услуги и работи со проценета вредност до 500 евра во денарска противвредност, со кои се дефинира спроведувањето на **ex-ante** финансиската контрола и потврда на истата од две меѓусебно независни лица. Со процедурите пропишани се обрасци - Барање за плаќање до ОФП, Листа за проверка за превземена финансиска обврска, Листа за проверка на финансиски документи, со чие пополнување и парафирање, се потврдува извршената **ex-ante** контрола за извршена проверка на:

- усогласеноста на количината, цената и квалитетот на примените стоки, согласно договореното, од страна на членовите на комисијата за јавна набавка;
- формалната и математичката исправност на фактурата и комплетирање на истата, како и увид во расположливи средства на соодветната ставка одобрени со финансискиот план, од страна на раководителот на ОФП.

Во процедурите не е дефиниран начинот за спроведување на **ex-post** финансиската контрола. Во Секретаријатот, **ex -post** контролата, која подразбира контрола на финансиската документација по завршување на плаќањето, се врши од истото лице кое ја врши **ex-ante** контролата (раководителот на ОФП), а извршената контрола не е верифицирана со потпис.

По доставување на Нацрт извештајот, назначено е ново лице за уредно ликвидирање на документацијата во Секретаријатот, а до МФ - Сектор за јавна внатрешна финансиска контрола, доставено е Барање на мислење и работна средба во насока на изнаоѓање практично решение

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

за начинот на спроведување на ex-post финансиската контрола, имајќи ја предвид организациската структура и човечките ресурси во Секретаријатот.

- Секретаријатот има воспоставено материјална евиденција на основните средства, а задолжувањето на вработените за користење на истите, се врши врз основа на документ/решение донесено од страна на секретарот. Не се преземени активности за осигурување на градежниот објект и опремата на Секретаријатот, освен на службеното возило. По доставување на Нацрт извештајот, од страна на одговорното лице на Секретаријатот, донесено е Решение за назначување на одговорно лице за набавка на полиса за осигурување на работните простории и опремата на Секретаријатот.
- со извршената ревизија на интерните акти, воспоставениот информациски систем, пропишаната организациона структура и системот на интерни контроли во информатичката технологија, кои ги применува Секретаријатот, ги констатиравме следните состојби:
 - во актите за систематизација/организацација, во рамки на одделението за управување со човечки ресурси предвидено е работно место виш соработник - систем инженер, кое е пополнето во текот на 2014 година; Донесена е Стратегија за развој на ИКТ во Секретаријатот за законодавство 2011-2013 година, а во октомври 2014 година донесена е процедура - **Постапка за одржување на ИТ опрема** согласно стандардот за квалитет ISO 9001:2008;
- во Секретаријатот за водење на сметководствената евиденција се користи апликацијата од СОЗР, во која има дефинирани контроли за пристап до податоците од сметководствената евиденција и има распределба на должности. Изготвување и чување на резервна копија (backup) на податоците е во надлежност на СОЗР. Префрлањето на податоците од финансиско сметководствената евиденција во електронска форма од системот на надворешен медиум се врши само на една локација, од страна на администраторот на апликациите што доведува до неможност вработените кои ги користат апликациите, да имаат постојан пристап до и за пренос на податоците во електронска форма поради ограничени ресурси на системот.

Наведените состојби упатуваат дека во Секретаријатот контролите, како компонента на финансиското управување и контрола, се воспоставени преку донесените пишани процедури, дадените овластувања, одобрувања и поделба на надлежности во извршувањето на работните активности, контролите за пристап до ресурсите и контролите во информатичкиот систем. Во насока на

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

целосно воспоставување, функционирање и зајакнување на контролните активности, се јавува потреба од разграничување на ex-ante и ex-post финансиската контрола, како и верификација на извршена ex-post контрола.

2.1.4. Информации и комуникации

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

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

- во Секретаријатот развиен е систем на добивање и пренос на **информации**, како и **внатрешна комуникација**, хоризонтална и вертикална (комуникација на сите хиерархиски нивоа во субјектот), усно како и писмено, преку електронска пошта. Внатрешната комуникација во Секретаријатот се одвива преку работни средби, стручни колегиуми, како и по електронски пат, преку креирање на e-mail за секој вработен. Креиран е локален простор за поставување на работни документи, како комуникациска алатка на Секретаријатот, наменета исклучиво за информирање на вработените, со што во значителна мера се олеснува начинот на внатрешна комуникација, како и навремено доставување на информациите до крајните корисници за кои се однесуваат;
- во Секретаријатот назначено е лице задолжено да известува за **неправилности** и сомнежи за измами или корупција¹, во насока на спречување на ризикот од неправилности и сомнежи и измами, како и преземање активности против истите. Во 2013 година во Секретаријатот не се констатирани и пријавени неправилности и сомнежи за измами или корупција. Лицето задолжено за неправилности нема доставено квартални извештаи до Единицата во Управата за финансиска полиција, за постоење/непостоење неправилности и сомнежи за

¹Уредба за постапката за спречување на неправилности, начинот на меѓусебната соработка, формата, содржината, роковите и начинот за известување за неправилностите (Службен весник на РМ 63/2011) и Законот за јавна внатрешна финансиска контрола

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

измами или корупција при користење на јавните средства². Во текот на ревизијата доставен е извештај до Единицата во Управата за финансиска полиција за периодот 01.01-16.12.2014 година.

Погоре наведените состојби упатуваат дека системот на информации и комуникации во Секретаријатот е воспоставен и функционира согласно големината/комплексноста и природата на активностите на Секретаријатот и истиот обезбедува веродостојни, навремени и релевантни информации, кои имаат влијание врз донесувањето на соодветни одлуки од страна на раководството на Секретаријатот како и овозможуваат воспоставување и спроведување на ефективна и ефикасна внатрешна контрола.

2.1.5. Мониторинг

Мониторингот претставува проверка на функционирањето на системот за финансиско управување и контрола, преку постојано следење, самопроцени и внатрешни ревизии. Раководителот на субјектот потребно е да обезбеди континуирана проверка и оценување на функционирањето на внатрешната контрола и нејзините елементи. Проверката на контролите треба да потврди дека внатрешните контроли придонесуваат кон остварување на целите на субјектот.

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

- Секретаријатот има изготвено **Годишен финансиски извештај за 2013 година**, во кој се дадени информации за планирани и потрошени средства по ставки, извештај за реализирани програми и извештај за активностите за воспоставување и развој на финансиското управување и контрола за 2013 година, со извршено самооценување на финансиското управување и контрола во Секретаријатот, преку вреднување на компонентите на истото. Како составен дел на истиот не е изготвен Извештај за спроведени самопроценки на системот за финансиско управување и контрола;
- **внатрешниот ревизор има изготвено Извештај за извршените ревизии и активностите на внатрешната ревизија во 2013 година**, како составен дел од годишниот финансиски извештај, без извршена оценка, односно дадени заклучоци за функционирањето на системот за финансиско управување и контрола во Секретаријатот, поради

²Член 12 од Уредбата за постапката за спречување на неправилности, начинот на меѓусебна соработка, формата, содржината, роковите и начинот за известување за неправилностите (Службен весник на РМ 63/2011)

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

неизвршување на планираната внатрешна ревизија. Секретарот во Годишниот финансиски извештај има дадено мислење за финансиското управување и контрола, преку Изјава за квалитетот и состојбата на внатрешните контроли во Секретаријатот за 2013 година.

Преземените активности на Секретаријатот за следење на системот на финансиско управување и контрола, без извршена самопроценка, како и без дадени заклучоци и препораки од страна на внатрешната ревизија за неговото функционирање, упатуваат на ризици во делот на добивање навремено, целосно и веродостојно сознание на секретарот за состојбата на внатрешните контроли во Секретаријатот, во насока на идентификување и надминување на потенцијалните ризици за нејзино нефункционирање.

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

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

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

- јавните набавки се спроведуваат по постапка и начин дефинирани во Законот за јавните набавки, подзаконските акти, а во октомври 2014 година, согласно стандардот за квалитет ISO 9001-2008, донесени се процедури - постапки со кои се уредува начинот на планирање и спроведување на постапките за јавни набавки и реализација на склучените договори по истите;
- согласно актот за организација/систематизација, не се предвидени посебни работни места за извршување на работни задачи од областа на јавните набавки, а работите за координирање, планирање и спроведување на постапките за јавни набавки се во надлежност на раководителот на ОФП и на комисиите за јавни набавки;
- процесот на јавни набавки започнува со изготвување и донесување на **План за јавни набавки**, врз основа на претходно доставени потреби за набавки од секторите/одделенијата во Секретаријатот. Активностите

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

за планирање на јавните набавки се дефинирани во процедура - Постапка за изготвување на годишен план за јавни набавки. Од планираните постапки за јавни набавки во 2013 година, реализирани се 67% во тековната година, додека во однос на вредноста на склучените договори, реализацијата е 70 % од вкупно планираната;

- спроведувањето на постапките за јавни набавки вообичаено се врши од комисија за јавни набавки за секоја постапка поодделно, како и административно - стручна помош од обучените лица со положен испит за јавни набавки;
- следењето на реализацијата на договорите се врши од страна на членовите на комисиите за јавни набавки, преку проверка на усогласеноста на цените, количините и вредноста на фактурите согласно склучените договори, како и потврда на приемот на стоката согласно испратницата. Извршените контроли во 2013 година не се потврдени со потпис, освен за извршениот прием на стоката. Во 2014 година со донесување на процедурите согласно стандардот за квалитет ISO 9001:2008 воспоставена е пракса на потврдување на извршена контрола преку изготвување на пропишаните обрасци за контрола (подетално образложено во точка 2.1.3.). Во Секретаријатот набавките вообичаено се вршат еднократно, односно не е воспоставена пракса на сукцесивна испорака на стоките.
- со извршениот увид во спроведените постапки за јавни набавки во 2013 година, ревизијата констатира дека не се потпишани изјави за непостоење судир на интереси од одговорното лице и од замениците членови на комисијата за јавни набавки. Во текот на 2014 отпочната е пракса за потпишување на изјави за непостоење судир на интереси од страна на одговорното лице на Секретаријатот и замениците членови на комисијата за јавни набавки. За една постапка спроведена со барање за прибирање понуди, досието од спроведената постапка не ги содржи документите за докажување на личната, економската и финансиската состојба на избраниот понудувач.

Наведените состојби упатуваат дека во Секретаријатот, со воспоставениот систем на интерни контроли во процесот на набавките, дел од активностите се покриени со контроли. Комплетирањето на досието со документацијата за докажување на личната, економската и финансиската состојба на избраниот најповолен понудувач, како и со изјави за непостоење судир на интереси од одговорното лице и сите членови на комисиите за јавни набавки, ќе придонесат за зајакнување на контролните механизми.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

2.2.2. Системот на интерни контроли во процесот на плаќање

Со увид во доставената документација, извршените тестови на усогласеност, анализи и интервјуа со одговорните лица, со цел утврдување на ефикасноста и ефективноста на интерните контроли преку добивање на уверување дека плаќањата се соодветно о добрени, евидентирани и исплатени на конкретниот добавувач, ревизијата ги утврди следните состојби:

- во октомври 2014 година, согласно стандардот за квалитет ISO 9001:2008, донесени се процедури - **Постапка за канцелариско и архивско работење**, со која се уредува постапката за прием и обработка на актите и **Постапка за вршење на безготовинско плаќање** при Секретаријатот на Владата на РМ, во која е пропишан начинот на комплетирање, контрола, одобрување на сметководствената документација и плаќање по истата (подетално образложено во точка 2.1.3.);
- со увид во воспоставениот систем на интерни контроли во процесот на плаќање на фактурите утврдивме дека воспоставените контроли при прием и архивирање на фактурите, комплетирање, контрола и одобрување на сметководствената документација и плаќање по истата функционираат, но без разграничување на ex-ante и ex-post финансиската контрола, како и без целосна верификација на истата од страна на лицата кои ја вршат контролата (подетално образложено во точка 2.1.3.).

Со извршените тестови на усогласеност на системот на интерни контроли во процесот на плаќање, ревизијата констатира дека воспоставените контроли во Секретаријатот, во делот на архивирање, комплетирање, контрола, одобрување на документацијата и плаќање на обврските функционираат. Во насока на целосно воспоставување, функционирање и зајакнување на контролните активности, се јавува потреба од разграничување на ex-ante и ex-post финансиската контрола, како и верификација на ex-post контролата.

2.2.3. Инвентарисување на средствата и обврските

За правилно и непречено спроведување на активностите за организирање, спроведување и известување за резултатите од извршениот попис на средствата и обврските, потребно е да се пропише и воспостави систем на контроли, со кој ќе се обезбедат услови за спроведување на истиот согласно одредбите од Законот за сметководството за буџетите и буџетските корисници и Правилникот за сметководството за буџетите и

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

буџетските корисници, Законот за јавна внатрешна контрола и Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор.

Со цел оценка на ефикасноста на системот на интерни контроли во процесот на инвентарисување на средствата и обврските, односно добивање на уверување дека се преземени потребните мерки и активности за негово навремено, квалитетно и сеопфатно извршување, за усогласување на сметководствената со фактичката состојба, како и изготвување на извештај од извршениот попис, прифатен од раководното лице на Секретаријатот, ревизијата изврши тестови на усогласеност и примени ревизорски техники за контрола на извршениот попис, при што ги утврди следниве состојби:

- во отсуство на интерен акт со кој би се пропишал начинот и постапката на организирање и вршење на пописот на средствата и обврските на Секретаријатот, предвидено е пописот да се врши согласно Законот за сметководството за буџетите и буџетските корисници и Правилникот за сметководството за буџетите и буџетските корисници;
- секретарот со Решение има формирано комисија за вршење попис на средствата, во кое се утврдени членовите на пописната комисија, активностите и периодот за вршење на пописот;
- пописот на средствата и обврските на Секретаријатот не е извршен на начин предвиден во Законот за сметководството за буџетите и буџетските корисници и Правилникот за сметководството за буџетите и буџетските корисници, односно од страна на пописната комисија:
 - извршен е попис и изготвена е пописна листа само за ново набавената опрема, односно со пописот не се опфатени материјалните и нематеријалните средства набавени пред 2013 година, паричните средства во денарската и девизна благајна и на сметката, како и побарувањата и обврските, поради што е оневозможено усогласување на сметководствената со фактичката состојба за наведените средства и извори на средства;
 - пописната комисија нема извршено попис на градежен објект за кој Секретаријатот располага со имотен лист во кој е утврдено корисничкото право за истиот, но не е сметководствено евидентиран и нема дадено предлози за преземање мерки во насока на усогласување на сметководствената со фактичката состојба на градежните објекти;
 - во јануари 2014 година, поради промена на задолженото лице за библиотеката на Секретаријатот, извршено е примопредавање на книгите - стручна литература, по извршен попис од страна на

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

посебна пописна комисија. Констатирана е фактичката состојба на книгите во библиотеката во однос на библиотечната инвентарна книга. Заради усогласување на утврдените разлики и утврдување на причините за истите, во тек е постапка за утврдување на фактичкиот број на книги во библиотеката, како и нивно целосно инвентарисување. По завршување на наведените активности, потребно е да се изврши усогласување на сметководствената со фактичката состојба на книгите;

- извршено е усогласување на материјалната со финансиската евиденција, освен во делот на набавен софтвер во претходен период, за кој не е воспоставена материјална евиденција;
- амортизацијата на средствата не е извршена согласно пропишаните годишни стапки за отпис на долгорочните средства за буџетите и буџетските корисници; пресметана е амортизација на книгите со кои располага Секретаријатот, иако за истите не е потребно да се пресметува амортизација;
- по завршување на активностите, во законски утврдениот рок изготвен е Извештај за извршениот попис во Секретаријатот, во кој само е дадена информација за извршен попис на средствата набавени во текот на 2013 година, со прилог пописна листа во која е утврдена набавната вредност на секое средство поединечно. Од страна на Секретарот, донесено е Решение за усвојување на Извештајот за извршениот попис за 2013 година, со задолжување на сметководството да се воведат во евиденција ново набавените средства констатирани во пописната листа, по што е постапено од страна на одделението за сметководство во СОЗР.

Во текот на ревизијата, од страна на Секретаријатот доставен е допис до одделението за сметководство при СОЗР за промена/усогласување на стапките за амортизација со пропишаните, усогласување и финансиската со материјалната евиденција и сметководствено евидентирање на градежниот објект, кои измени ќе бидат вклучени со изработката на завршната сметка за 2014 година.

Наведените состојби упатуваат на нецелосна покриеност на ризиците со воспоставените контроли во процесот на инвентарисување на средствата и обврските, што може да има влијание на реалноста и објективноста на позициите во Билансот на состојба на 31.12.2013 година.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

3. Внатрешна ревизија

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

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

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

- внатрешната ревизија во Секретаријатот како дел од системот на внатрешна контрола со која раководителот на субјектот ја следи ефективноста на внатрешната контрола, се извршува од страна на внатрешни ревизори од Министерството за правда одделение за внатрешна ревизија, врз основа на склучен Договор³, од причина што буџетот на Секретаријатот во последните три години не го надминува износот од 50 милиони денари, поради што не постои обврска за предвидување на Единица за внатрешна ревизија (ЕВР) во актите за организација/систематизација на работните места во Секретаријатот;
- внатрешниот ревизор од Министерството за правда има донесено Стратешки план за периодот 2012 - 2014 година, со кој се определени стратешките цели и приоритетите за внатрешната ревизија воспоставени врз основа на стратешките цели и приоритети на Секретаријатот за законодавство, како и ревизиите кои се планираат во наредниот период;
- донесени се планови за извршување на внатрешна ревизија за 2013 и 2014 година, во кои планирана е по една ревизија во текот на годината, но истите не се реализирани;
- во текот на 2012 година, извршена е една системска ревизија и ревизија на усогласеност - ревизија на интерните контроли и усогласеност во

³ Договор број 08-6154/2 од 21.09.2011 година

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Секретаријатот за законодавство и издаден е Конечен извештај со Акционен план за спроведување на препораките, во кој се дадени 7 препораки и истите се реализирани во целост. Не се извршени внатрешни ревизии во 2013 и 2014 година. Во текот на 2014 година, од страна на секретарот на Секретаријатот до Министерството за правда - Одделение за внатрешна ревизија, доставени се барања за вршење внатрешна ревизија;

- од страна на внатрешниот ревизор во Министерството за правда изготвен е **Извештај за извршени ревизии** и активности на внатрешната ревизија за 2013 година, како дел од Годишниот финансиски извештај за 2013 година на Секретаријатот за законодавство, кој согласно Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, е доставен до ЦЕХ.

Превземени се мерки за стратешко планирање на активностите на внатрешната ревизија, додека во однос на годишното планирање потребно е да се преземат мерки и активности за реализација на планот на внатрешна ревизија согласно објективните услови за извршување на ревизиите.

Неизвршување на внатрешни ревизии во текот на 2013 и 2014 година, упатува на нецелосно функционирање на внатрешната ревизија во Секретаријатот, а со тоа и неостварување на функцијата на истата во насока на минимизирање на слабостите и подобрување на ефикасноста на работењето на субјектот, како и не обезбедување на уверување на раководителот на субјектот за функционирањето на системите и процеси во Секретаријатот.

Превземените активности и мерки од страна на секретарот, за постапување по дадените препораки со извршената внатрешна ревизија во 2012 година, укажува дека раководното лице во Секретаријатот има позитивен став кон дадените препораки и превзема мерки за нивна имплементација, во насока на зајакнување на ефикасноста на системите за внатрешна контрола.

ЗАКЛУЧОК:

Секретарот на Секретаријатот има 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.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Со извршената ревизија на финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија во Секретаријатот констатиравме дека: формирано е ОФП, имплементирани се контроли, извршено е разграничување на одговорностите и овластувањата, воспоставена е ВР, донесени се стратешки и годишен план за извршување на ВР, извршена е внатрешна ревизија во 2012 година и дадени се препораки, по кои преземени се активности за нивна имплементација, 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 Секретаријатот.

Постојат можности за подобрување на функционирањето и развојот на системот на финансиско управување и контрола и внатрешната ревизија во делот на продолжување на отпочнатите активности за имплементација на донесените стратешки план и годишна програма, Стратегија за управување со ризиците, разграничување на ex-ante и ex-post контролата со целосна верификација на извршените контроли, спроведување на пописот на средствата и обврските согласно законската регулатива, како и реализација на планираните внатрешни ревизии.

ПРЕПОРАКИ:

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

1. Одговорното лице на Секретаријатот да продолжи со имплементација на донесените стратешки план, годишна програма за работа и Стратегија за управување со ризици.
2. Одговорното лице на Секретаријатот да продолжи со започнатите активности за разграничување на ex-ante и ex-post финансиската контрола, како и верификација на ex-post контролата.
3. Одговорното лице на Секретаријатот да преземе мерки и активности, спроведувањето на пописот на средствата и обврските во целост да се врши согласно законската регулатива.
4. Одговорното лице на Секретаријатот, во координација со внатрешниот ревизор, да преземат мерки и активности за реализација на активностите на внатрешната ревизија.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор
