

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 **Правна рамка и стратешки документи** ревизијата се фокусираше на детектирање на евентуални слабости и потенцијални ризици во законската регулатива која се однесува на работењето на Агенцијата, а може да влијае врз воспоставувањето и функционирањето на финансиското управување и контрола. Со извршената ревизија го констатиравме следното:

- За реализација на своите цели и тоа: постојана грижа за заштита на здравјето на луѓето од болести кои се пренесуваат преку храната, заштита на потрошувачите од заблуда и нивно транспарентно и навремено информирање за можни опасности од храната, заштита на

здравјето на животните и нивната благосостојба, како и заштита на животната средина од загадување со отпад од животинско потекло, Агенцијата во август 2012 година донела **Стратешки план за период 2013 – 2015 година**, додека во август 2013 година, **Стратешки план за период 2014 – 2016 година**. Целите и активностите опфатени со стратешките планови се во функција на остварување на стратешките приоритети на Владата на Република Македонија и усогласување на националното законодавство со законодавството на ЕУ во рамките на Поглавјето 12, Безбедност на храна, ветеринарната и фитосанитарната политика согласно приоритетите и роковите дадени во НПАА, за областите во надлежност на Агенцијата од областа на храната и ветеринарната политика.

Стратешкиот план за период 2013 – 2015 година содржи конкретни задачи и обврски на Агенцијата кои се однесуваат на ветеринарно - здравствена заштита, безбедност на храната и зајакнување на институционалните капацитети на Агенцијата.

- Агенцијата, своето работење во текот на 2013 година го темели врз стратешките цели, без да пристапи кон донесување на **Годишен план за работа на Агенцијата за храна и ветеринарство**, што не е во согласност со член 20 од Законот за безбедност на храна. Со планот треба да се опфатени приоритетите, активностите и конкретните задачи и обврски на Агенцијата и временски рок за нивна реализација. Во јануари 2014 година донесен е **Годишен план за работа на Агенцијата за храна и ветеринарство за 2014 година**.
- За извршените активности во 2013 година Агенцијата има изготвено **Годишен извештај за работа** во кој се содржани сите активности кои се реализирани во текот на годината, како и резултатите од нивната реализација.
- Агенцијата има донесено **Правилник за внатрешна организација и Правилник за систематизација на работните места**, со кои се уредува внатрешната организација, делокругот на работа на организационите облици, вкупниот број, распоред и опис на работните места, посебните услови за работа, должностите, одговорностите и надлежностите на вработените (детално образложено во точка 2.1.1.).
- Поради отсуство на **Стратегија за управување со ризици на ниво на субјект**, во текот на ревизијата донесено е решение за формирање на работна група за изработка на истата, со чие донесување и имплементација, ризикот за појава на отстапувања во спроведување на целокупните активности и остварувањето на планираните цели, ќе се сведе на минимално ниво (детално образложено во точка 2.1.2.).

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Воспоставената правна рамка и донесените стратешки документи кои поблиску го уредуваат целокупното работење на Агенцијата, како и продолжување на почнатите активности за донесување на стратегија за управување со ризици, претставуваат солидна основа за ефикасно и ефективно надградување и функционирање на системот на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија, со цел реализација на целите на Агенцијата.

2. Финансиско управување и контрола

2.1. Оценка на основните компоненти

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

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

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

2.1.1. Контролна средина

Контролната средина го определува начинот на организирање на субјектот, размислувањето на менаџментот и вработените и влијае врз утврдување на структурата на контролата. Таа е основата за сите останати компоненти на внатрешната контрола, обезбедувајќи дисциплина и култура.

Со извршената ревизија на пропишаната организациона структура, интерните акти и системот на интерни контроли кој го применува Агенцијата ревизијата ги утврди следните состојби:

- Агенцијата е организирана и функционира согласно Правилникот за внатрешна организација и Правилникот за систематизација на работните места;
- Во Правилникот за систематизацијата на работните места на Агенцијата, предвидено е постоење на Единица за финансиски прашања, при што бројот на вработени во овој организационен дел не обезбедува непречено функционирање, следење и развој на работите од областа на ФУК. Имено, од вкупно систематизирани 11 работни места потребни за извршување на работите од надлежност на Единицата за

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

финансиски прашања, тековно во 2014 година пополнети се 3 работни места, при што клучните работни места и натаму се непополнети, меѓу кои: раководител на одделението за финансиски прашања и советниците за буџетско работење и за буџетска анализа;

- Формирано е Одделение за внатрешна ревизија и назначено е лице за известување за неправилности, сомнежи, измами и корупција;
- Со ревизијата е констатирано дека вработувањето на нови лица е согласно законската регулатива, а во текот на годината спроведени се специјализирани обуки;

- Донесена е процедура која го регулира процесот на контрола на влезните фактури, заради обезбедување на законито и рационално користење на средствата, но истата не содржи насоки и инструкции кои се однесуваат на распоредување на должностите и одговорностите за извршување на контролните активности во делот на сметководствено евидентирање на обврските, како и опис и доделување на ех post контролни активности.

Во разговор со одговорните лица наведено е дека во тек е ажурирање на процедурата, согласно процесот на воведување и сертификација на систем на управување со квалитет и заедничка рамка за процена на работењето и давањето на услуги во државната служба ISO 9001:2008;

- Според барањата на Законот за воведување на систем на управување со квалитет и заедничка рамка за процена на работењето и давањето на услуги во државната служба, Агенцијата е во фаза на предсертификација на стандардот ISO 9001:2008 стандард за управување со квалитет. Изготвени се: Прирачник за квалитет со кој Агенцијата го документира својот систем за управување со квалитет, 48 ISO процедури кои го опфаќаат работењето на Агенцијата, политики на врвното раководство, упатства и обрасци. Согласно барањата на стандардот изготвени се работни верзии на уште две процедури од областа на ФУК (за начинот на спроведување на попис и за благајничкото работење), но истите се уште не се одобрени и авторизирани од страна на раководителот на субјектот. Не се преземени активности за донесување на процедури за процесите на управување со залихи, како и ех-post контролните активности во сите процеси од областа на финансиското управување и контрола.
- Од страна на раководителот на Агенцијата, согласно Правилникот за начинот за давање на овластувања дадени се генерални овластувања на повеќе вработени лица. Притоа, забележителна е неправилна распределба и концентрација на доделени овластувања и работни должности кај вработени што не е согласно на ЗЈВФК. Имено, соработникот за сметководствени работи истовремено има

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

овластувања за вршење на контрола на влезни фактури и овластување за издавање на наредби за плаќање како овластено лице за плаќање. Овој вработен, согласно описот на доделените работни должности истовремено треба да врши сметководствено евидентирање на наплатата на побарувањата и плаќањето на достасаните обврски.

- Кон крајот на 2013 година вработено е лице кое согласно описот на работните задолженија од Правилникот за систематизација на работните места во Агенцијата, истовремено има обврска да врши ex-ante и ex-post контрола. Опишаните состојби не се во согласност со член 16 од ЗЈВФК поради кое има влијание на правилно и законско разграничување на должностите;
- Согласно процедурата за контрола на влезни фактури во Агенцијата, на одредени лица (раководители на сектори и одделенија) доделени им се на извршување контролни активности во врска со влезните фактури (со елементи на ex-ante контрола), при што на истите лица во 2013 година, им се доделени и овластувања за преземање на финансиски обврски;
- Не е донесен план за воспоставување и развој на ФУК како и методологија за спроведување на планот согласно член 12 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола;
- Не е подготвен Извештај за активности за воспоставување и развој на ФУК согласно член 18 и 47 од ЗЈВФК и Правилникот за формата и содржината на извештаите и изјавата за квалитетот и состојбата за внатрешните контроли од Годишниот финансиски извештај.

Наведените состојби упатуваат дека, раководителот на субјектот, делумно има преземено мерки и активности за воспоставување на контролно опкружување кое треба да овозможи воспоставување, развој и непречено функционирање на системот на финансиско управување и контрола. Опишаните состојби може да имаат влијание врз остварување на непречено функционирање и развој на системот на финансиско управување и контрола и остварувањето на посебните и општите цели на субјектот, поради што постои потреба од нивно менување и преземање на мерки за надминување на утврдените состојби.

2.1.2. Управување со ризиците

Управувањето со ризик како една од компонентите преку која се спроведува финансиското управување и 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 целите ќе бидат остварени. За спроведување на овие активности раководителот на субјектот треба да донесе стратегија за управување со ризикот, која се ажурира на секои три години и во случаите кога ризикот значително се менува. Контролите кои се однесуваат на

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

минимизирање на ризикот треба да бидат анализирани и ажурирани најмалку еднаш годишно.

Управување со ризиците подразбира преземање на активности во насока на: утврдување на цели, планирање, координација, следење на извршувањето и управување со ризикот .

Врз основа на спроведеното интервју, следење на активностите поврзани со компонентата и извршениот увид во подзаконските акти и стратешките документи на Агенцијата констатирано е следното:

- Раководителот на субјектот има донесено "Стратешки план 2013-2015 " и "Стратешки план 2014-2016" кои во себе ја вклучуваат мисијата, општите и посебните цели на ниво на организациони единици. Со овие документи се дефинираат приоритети и цели со кои се утврдуваат областите на кои ќе биде фокусирана институцијата со своите капацитети во наредниот тригодишен период. Приоритетите произлегуваат од стратешките приоритети и цели на Владата на Република Македонија и приоритетите во Националната програма за усвојување на Европското право. Целите претставуваат конкретни и посакувани резултати преку кои се мери постигнувањето на приоритетите;
- Од страна на раководителите на секторите до раководителот на субјектот се доставуваат Годишни извештаи за работата на секторите од кои понатаму се изготвува Годишниот извештај за работата на Агенцијата. Исто така, врз база на овие извештаи се изготвува Информација за остварени резултати на Агенцијата за храна и ветеринарство кои се во функција на следење на стратешките приоритети на Владата на Република Македонија која се доставува до Генералниот Секретаријат. Воспоставена е пракса на редовно одржување на колегиуми и билатерални средби на кои се известува раководното лице за динамиката на остварување на стратешките цели;
- Дел од организационите единици во Агенцијата од технички и стручен аспект имаат изготвено документи со кои се врши определена анализа на ризиците во насока на исполнување на поединечни цели од работењето како што се контролите за увоз на храна, категоризацијата и планирањето на контролите базирани врз ризик во објектите и операторите со храна, како и изготвување на регистар на ризици кои се однесуваат на активностите поврзани со користење на средства од првата компонента на ИПА фондовите на ЕУ.
Иако на ниво на одделни организациони единици извршена е анализа на определени ризици сепак на ниво на субјект не е изготвена Стратегија за управување со ризикот, што не е во согласност со член 15 од ЗЈВФК. Поради ваквата состојба не е извршена сеопфатна анализа на ризиците поврзана со активностите на субјектот и не се

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

употребуваат соодветни критериуми за проценка на ризиците, а како последица на наведената состојба не се донесени ниту планови за намалување на можни негативни последици од ризиците и не се преземени активности за осигурување на ризиците.

За време на вршење на ревизијата од страна на раководителот на субјектот донесено е Решение за формирање на Комисија за воспоставување систематски начин на управување со ризици во Агенцијата бр.02-4788/1 од 25.06.2014 година, со кое се предвидува темелно утврдување на целите на секоја организациона единица и спроведување на сеопфатна процена на ризиците со цел изготвување на Стратегија за управување со ризици и подобрување на квалитетот и ефикасноста на управување во Агенцијата.

Наведената состојба упатува на потребата од продолжување на активностите во насока на воспоставување и зајакнување на системот за управување со ризиците во функција на постигнување на целите на субјектот.

2.1.3. Контроли

Контролните активности се политики и постапки, воспоставени за справување со ризиците и постигнување на целите на субјектот. Контролните активности се ефективни доколку истите се соодветни, рентабилни, сеопфатни и функционираат во цел временски период.

Со извршената ревизија на интерните акти, пропишаната организациона структура, системот на интерни контроли кој го применува Агенцијата, воспоставениот информациски систем, а во насока на намалување на ризиците од работењето и покривање на истите со соодветни контроли, ревизијата ги констатира следните состојби:

- Донесени се дел од процедурите кои опфаќаат делегирање на надлежности, одговорности и отчетност поврзани со активности во работењето на институцијата за кои е даден осврт во точката 2.1.1. од овој извештај;
- Агенцијата нема изготвено и донесено акт со кој го пропишува начинот на спроведување на ex-post финансиска контрола со цел определување на надлежностите и одговорностите при контрола на завршените финансиски трансакции (точка 2.1.1). Иако недостасува процедура, сепак Агенцијата има воспоставено пракса за ex-post контрола и тоа во делот на реализација на буџетот и контрола на точноста и исправноста на фактурите и нивното плаќање преку увид во апликацијата Е – трезор. Следењето на извршените плаќања, согласно склучените договори, а по спроведени постапки за јавна набавка врши лицето овластено за плаќање. Од 2014 година и на ова лице, во насока на

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

навремено и редовно следење на реализацијата на договорите, дозволен му е пристап во апликацијата Е - трезор;

- Не е искористена можноста да се додели овластување за благајник согласно член 20 од ЗЈВФК, посебно во услови кога оваа должност ја извршува лице кое не е вработено во Агенцијата туку во друга државна служба;
- Сметководствената евиденција за Агенцијата ја вршат лица вработени во СОЗР, согласно склучен договор. Налозите за плаќање како и изработката на спецификацијата за збирни плаќања ги подготвуваат вработените во СОЗР, кои потоа се доставуваат до раководителот на субјектот на потпис. Вработените од СОЗР физички се сместени на различна локација од вработените во Агенцијата, поради што комуникацијата со нив е отежната, што влијае на воспоставување на ефикасен систем за ФУК.
- Не е воспоставена пракса за екстерно конфирмирање преку испраќање на писмени конфирмации до добавувачите заради усогласување на износите на обврските искажани во сметководствената евиденција со нивните побарувања;

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

- Воспоставена е посебна организациона единица која е задолжена за функционирање на ИТ системот;
- Има резервна копија на податоци (backup) на посебен медиум, како и копија на надворешна локација;
- Не е изготвен посебен Стратешки план за развој на ИТ системот, каде би се опфатиле сите ресурси потребни за натамошен развој на ИТ;
- После пуштањето во употреба на системот за резервна копија, нема периодично тестирање на поврат на податоци од копијата, како ни пропишан начин на вршење на истиот;
- Не е направена проценка на ризици од хаварија и план за обезбедување соодветен континуитет на најнеопходните системи.

Отсуството на соодветни и навремени контролни активности во Агенцијата предизвикува да:

- Сметководствената евиденција на набавувањето и издавањето на вакцини и ушни маркици на залиха, не е воспоставена;
- Сметководствена евиденција на побарувањата од ветеринарни друштва по основ на издадени ушни маркици за говеда, овци и кози и побарувањата од правни лица по основ на надоместок за извршени

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

ветеринарно санитарни прегледи на производи од животинско потекло, не е воспоставена;

- Евидентирањето на обврските се врши во моментот на нивното плаќање, а не во моментот на нивното настанување.

Ревизијата констатира дека во Агенцијата потребно е зајакнување на контролните активности во делот на донесување на процедури од областа на финансиското управување и контрола и во делот на информацискиот систем, делегирање на овластувања за нарачки и благајничко работење и подобрување на комуникацијата со лицата кои го водат сметководството.

2.1.4. Информации и комуникации

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

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

- Раководителот на субјектот има назначено лице задолжено за неправилности¹. Во периодот кога е назначено лице задолжено за неправилности, се до извршувањето на ревизијата во Агенцијата, до наведеното лице не се доставени пријави за неправилности. Лицето назначено за неправилности има поднесено извештаи до Единицата во Управата за финансиска полиција, но известувањето не е на квартално ниво (со исклучок на доставената информација за првиот квартал). За периодот од април до декември 2013 година лицето за неправилности има доставено еден извештај, со известување дека за посочениот период не е доставена претставка или информација.
- Во Агенцијата е воспоставена **внатрешна комуникација** со доставување на месечни и годишни извештаи за реализираните активности, дискусии на разни теми на стручните колегииуми, кои се

¹Уредбата за постапката за спречување неправилности, начинот на меѓусебната соработка, формата содржината, роковите и начинот на известување за неправилностите (Службен весник број 63/2011), Решение за назначување на лице кое известува за неправилности и сомнежи за измама или корупција бр.02-4241/1 од 02.10.2012 година.

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

одржуваат по потреба. Во просториите на Агенцијата постои огласна табла, на која се објавуваат важните информации за вработените. Комуникацијата помеѓу вработените се одвива преку интернет, се одржуваат секторски состаноци и состаноци со директорот на кој присуствуваат раководителите на секторите. До раководителот на субјектот, за подготовката на Годишниот извештај за работа, секторите доставуваат поединечни извештаи.

- Во делот на **надворешна комуникација** Агенцијата има своја веб страна www.fva.gov.mk на која е наведен бројот односно бесплатната линија за потрошувачи, начинот за пријава на неправилности, информации за заштита на потрошувачите, дел определен за споделување на мислења. Во делот на регистрирање на дејности поврзани со областа објавени се обрасците и цените за услугите, а во делот на меѓународната трговија има податоци за заинтересираните увозници.
- Во рамки на законски утврдените надлежности во делот на меѓународните активности Агенцијата е директно вклучена во Системот за брзо предупредување за храна и храна за исхрана на животни - RASFF² како и EXIM³ системот којшто го користат инспекторите.
- Во рамките на Агенцијата воспоставен е посебен информациски систем кој го користат вработените во секторот за здравствена заштита и благосостојба на животни - Ветеринарен информациски систем (во понатамошниот текст ВИС). ВИС е воспоставен во мај 2013 година, а воведувањето на овој систем произлегува од законската регулатива, но и од тековните потреби на Агенцијата. ВИС дава увид во идентификација и регистрација на животни и во активности за здравствената заштита на животните. ВИС со линкови е поврзан со лабораторискиот информативен систем - ЛАБИС (интегрален дел од ВИС). ВИС нуди можности за креирање на извештаи од извршени активности и поседува базата на податоци со регистрирани субјекти во делот на идентификација, која е негов интегрален дел.

Наведените состојби упатуваат дека во Агенцијата воспоставен е систем на информации и комуникации кои имаат важна улога во работењето на субјектот и во воспоставување и спроведување на ефективна и ефикасна внатрешна контрола.

² RASFF – Rapid alert system for food and feed (Систем за брзо предупредување за храна и храна за исхрана на животни)

³ EXIM – Едношалтерски систем за дозволи за увоз, извоз и транзит на стоки и тарифни квоти

2.1.5. Мониторинг

Мониторингот, како компонента на финансиското управување и контрола опфаќа постојано следење на системот на внатрешни контроли, самопроцени и внатрешни ревизии, со цел да обезбеди уверување дека воспоставените внатрешни контроли одговараат на целите, опкружувањето, ресурсите и ризиците, како и дека истите се прилагодуваат согласно промената на ризиците и состојбите со коишто се соочува секој субјект.

Од извршениот увид во доставената документација и извршените анализи ревизијата утврди дека:

- Раководителот на субјектот има заземено позитивен став за постапување по препораките од извршените внатрешни и надворешни ревизии;
- Од страна на одговорните лица во институцијата не е спроведена самопроцена на одделни процеси во системот за ФУК и не е извршено самооценување на ФУК, поради што Годишниот финансиски извештај за 2013 година е нецелосно потполнет односно ги содржи само прилозите кои се однесуваат на работењето и извршените активности на внатрешната ревизија и изјавата за квалитетот на активностите од доменот на внатрешната ревизија содржана во Изјавата за квалитетот и состојбата на внатрешните контроли.

Наведените состојби упатуваат на неизвршени активности во делот на мониторингот, поради што Годишниот финансиски извештај за 2013 година не е целосно пополнет, што не е во согласност со одредбите од Правилникот за формата и содржината на извештаите и изјавата за квалитетот и состојбата за внатрешните контроли од Годишниот финансиски извештај и членот 18 и 47 од ЗЈВФК. Ова упатува на присуство на ризици во делот на мониторингот, кое има влијание на воспоставување и развој на ефикасен и ефективен систем на ФУК и потреба од преземање на дополнителни активности за градење на соодветен начин на следење на функционирањето на интерните контроли.

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

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

За потврдување на ефективноста на системот на интерни контроли во процесот за јавни набавки и плаќање извршивме ревизија на начинот на спроведување на активностите и тоа во делот на утврдување на потребата за набавки, иницирање на набавките, спроведување на постапка за доделување договор за јавни набавки, како и на начинот реализација на склучените договори.

Ревизијата направи увид во начинот на планирање, спроведување и реализација на постапките за јавни набавки спроведени во 2011, 2012 и 2013 година, кои се реализирани во 2013 година. Извршивме ревизија на 15 постапки за јавни набавки, со што опфативме 68% од преземените обврски кои подлежат на Законот за јавни набавки, односно износ од 29.390 илјади денари. Врз основа на спроведеното интервју, следење на активностите поврзани со процесот на спроведување на набавките како и извршените детални тестови го констатиравме следново:

- Заради обезбедување на законито, ефикасно, ефективно, конкурентно, недискриминаторно, рационално и транспарентно трошење на јавните средства, Агенцијата има изготвено **Интерна процедура за подготвување и регулирање на процесот за јавни набавки** со која се прецизира спроведувањето на постапките во 2013 година;
- Во делокругот за работа на Секторот за правно административни работи формирано е Одделение за јавни набавки за кое не е назначен раководител, а во него вработено е едно лице како помлад соработник за подготовка и реализација на договори за јавна набавка. Лицето не е обучено за вршење на работите од областа на јавните набавки согласно законот и не поседува соодветна потврда за положен испит за лице за јавни набавки, што не е во согласност со член 29-а од ЗЈН;
- Во текот на 2013 година склучени се анекси на договори за јавна набавка на интернет услуги и набавка на горива за службени возила со кои се продолжува времетраењето на основните договори, односно се врши дополнителна набавка на услуги и стоки се до завршување на започнатите постапки за јавна набавка за тековната година. Анексите се склучени без да биде спроведена постапка за јавна набавка со преговарање без објавување на оглас и за склучувањето на истите не е

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

известено Бирото за јавни набавки што не е во согласност со член 55 и член 99 од ЗЈН;

- Спроведена е постапка за набавка на екстра лесно гориво за греење за која во тендерската документација е предвидено дека ќе заврши со електронска аукција како последна фаза во постапката, а предмет на електронска аукција е маржата/провизијата што ја задржуваат економските оператори бидејќи цената на горивата ја утврдува регулаторно тело. Со увид во приложената документација утврдивме дека за предметот на набавката пристигнати се две идентични понуди од економски оператори, од кои една од понудите е избрана за најповолна без да биде спроведена електронска аукција што не е во согласност со член 121 од Законот за јавните набавки.

Наведените состојби упатуваат на тоа дека воспоставениот систем на интерни контроли во делот на јавните набавки функционира со одредени слабости кои немаат поголемо влијание врз работата на субјектот.

При оценка на воспоставените контроли во процесот на плаќање, ревизијата ги констатира следните состојби:

- При спроведување на плаќањата во Агенцијата се постапува согласно **Процедурата за подготвување и регулирање на процесот за контролирање на влезните фактури во Агенцијата за храна и ветеринарство** донесена во 2012 година. Во тек е усвојување на акт за подготвување и регулирање на процесот за контролирање на влезните фактури во Агенцијата, кој е во драфт верзија и е дел од процедурите кои се изготвени за воведување на ISO 9001:2008. Согласно овој стандард во 2014 година официјализирани се Процедура за исплата на надомест на штета за одземени и уништени животни, производи и предмети заради сузбивање и искоренување на заразни болести и Упатство за начинот на плаќање на административните такси при поднесување на барање за увоз и транзит преку соодветни лиценци;
- Со увид во деловните книги на Агенцијата и извршените тестови на усогласеност кои имаа за цел потврдување на функционирањето на систем на интерни контроли во делот на процесот на плаќања, од страна на ревизорите не се утврдени грешки, односно неправилности.

Наведените состојби упатуваат на тоа дека воспоставениот систем на интерни контроли во делот на плаќања функционира, со мали исклучоци наведени во точка 2.1.3..

2.2.2. Инвентарисување на средства и обврски

За непречено спроведување на активностите за организирање, спроведување и известување за резултатите од извршениот попис на средствата и обврските, потребно е субјектите да пропишат и воспостават систем на контроли, со кои ќе се обезбеди пописот да се спроведе согласно одредбите од Законот за сметководството за буџетите и буџетските корисници и Правилникот за сметководство на буџетите и буџетските корисници.

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

- Во 2013 година Агенцијата нема донесено процедура за вршење на попис на средствата и обврските. Во мај 2014 година изготвена е Процедура за спроведување на попис во Агенцијата за храна и ветеринарство како составен дел од преземените активностите при имплементацијата на ISO 9001:2008, но истата се уште не е усвоена од страна на раководителот на субјектот;
- Одговорното лице на Агенцијата има донесено решение за формирање на Комисија за попис на основните средства, опремата и инвентарот со кои располага Агенцијата за храна и ветеринарство, но не и Комисија за попис на парични средства, обврски, побарувања залихи и средства на други субјекти кои се наоѓаат кај субјектот предмет на ревизија;
- Пописот е извршен во законски утврдениот рок и изготвен е Извештај за извршениот попис, но истиот не е усвоен од страна на директорот;
- Не е извршен попис на нематеријалните средства, паричните средства на сметките (631 и 785) и деловните картички, обврските, побарувањата од ветеринарни друштва по основ на издадени ушни маркици за говеда, овци и кози, побарувањата од правни лица по основ на надоместок за извршени ветеринарно санитарни прегледи на производи од животинско потекло, залиха на вакцини и ушни маркици, мобилни телефони и средства на други субјекти кои се наоѓаат кај субјектот предмет на ревизија;
- Од страна на пописната комисија не е извршено внесување на парични вредности во пописните листи на основните средства;
- Во Извештајот за попис се содржани констатираните разлики и забелешки по пописот, но не и предлог за надминување на утврдените разлики;

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- Извештајот за извршениот попис заедно со пописните листи не се доставува до сметководството со цел усогласување на сметководствената со фактичката состојба утврдена со пописот.

Воспоставениот систем на интерни контроли во делот на планирање и извршување на процесот на инвентарисување на средства и обврски, не функционира на начин кој обезбедува усогласување на состојбите на средствата и обврските искажани во деловните книги со состојбите утврдени со попис, што има за ефект намалување на квалитетот на информациите кои ги дава финансискиот извештај – биланс на состојба.

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 ризици во оваа област.

3.1. Стандарди и методологија за извршување на внатрешната ревизија

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

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

Со извршената ревизија на интерните и други акти во оваа област ги констатиравме следните состојби:

- Внатрешните ревизори се запознаени со стандардите и методологијата, Етичкиот кодекс за внатрешни ревизори и Прирачникот за внатрешна ревизија кои треба да ги применуваат во извршувањето на ревизиите. Изготвена е Повелба за внатрешна ревизија која е потпишана од раководителот на субјектот и раководителот на Одделението за внатрешна ревизија и е доставена до ЦЕХ.
- Делокругот на работа на внатрешната ревизија е согласно законската и подзаконската регулатива и методологија со кои е уреден начинот на извршување на внатрешната ревизија. Одделението врши ревизија на

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

сите организациони делови на Агенцијата по програми, активности и процеси како и на реализираните средства од ИПА проектите. Внатрешната ревизија дава информации на раководството за состојбата на ревидираните области и предлози за подобрување на управување со ризиците и интерните контроли и промовира нивно континуирано подобрување, а има и советодавна улога во ефикасно решавање на утврдените недостатоци. Во почетокот на 2014 година, донесена е и интерна процедура за внатрешна ревизија со која е пропишан процесот на внатрешна ревизија на Агенцијата, планирањето, редоследот на активностите и потребните ресурси за процесот да се реализира на контролиран начин, документи неопходни за известување и за управување со внатрешната ревизија.

- Не се презентирани податоци за извршена супервизија, од страна на ЦЕХ, на квалитетот на работењето на ЕВР при Агенцијата во делот на примената на методологијата и стандардите за работа на ЕВР.

3.2 Организациона поставеност и кадровска екипираност на внатрешна ревизија

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

Со извршената ревизија од аспект на воспоставувањето и функционирањето на Единицата за внатрешна ревизија во Агенцијата, ревизијата ја констатирана следната состојба:

- Со Правилникот за внатрешна организација и Правилникот за систематизација на работните места во Агенцијата е воспоставена Единица за внатрешна ревизија како независна организациска единица - Одделение за внатрешна ревизија. Одделението за внатрешна ревизија организациски и функционално е независно и директно и единствено одговорно на директорот на Агенцијата. Функционалната независност на одделението се обезбедува преку негова независност од другите организациони делови на Агенцијата во планирање на работата, извршување на внатрешната ревизија и известувањето;
- Со увид во Правилникот за систематизацијата на работните места и анализа на пополнетоста на предвидените работни места во Одделението за внатрешна ревизија, ревизијата утврди дека во Одделението за внатрешна ревизија предвидени се вкупно 8 работни места од кои едно е раководител на Одделението за внатрешна ревизија и 7 извршители – внатрешни ревизори. Во поголемиот дел од 2013

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

година, Одделението за внатрешна ревизија функционира само со раководителот на Одделението за внатрешна ревизија, од причина што е извршено прераспоредување на едно лице од одделението. За извршеното прераспоредување не се добиени докази дека раководителот на субјектот ја известува ЦЕХ пред направената промена, согласно член 33 став 1 точка 6 од ЗЈВФК.

- Раководителот на единицата за внатрешна ревизија нема земено учество и не ја посетувал обуката за сертификација на внатрешните ревизори од јавниот сектор која ја спроведува Министерството за финансии на Република Македонија со други надлежни тела;
- Не е воспоставена пракса раководителот на Одделението за внатрешна ревизија да учествува во работата на Стручниот Колегиум на Агенцијата, со цел добивање навремени информации кои се однесуваат на организациските промени и сите останати прашања кои се од суштинско значење за работењето на субјектот.

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

Раководителот на Единицата за внатрешна ревизија согласно Стандардите за професионално извршување на внатрешната ревизија и ЗЈВФК има обврска да изготвува планови врз основа на документирана и објективна проценка на ризик за да ги определи приоритетите на активноста на внатрешната ревизија согласно целите на субјектот.

Со извршената ревизија на планирањето на внатрешната ревизија ги констатиравме следните состојби:

- Согласно законските одредби раководителот на одделението за внатрешна ревизија има донесено **стратешки планови** за извршување на внатрешна ревизија за период од 2013 – 2015 и 2014 – 2016 година. При изготвувањето на стратешките планови, внатрешната ревизија ги зема во предвид значајните активности и процеси во Агенцијата, применувајќи планиран, документиран и објективен пристап за процена на ризик. Врз основа на извршената анализа на состојбите каде што спроведената проценка на ризиците укажува на постоење на високи и средни ризици, а во годишниот план за 2013 година се инкорпорирани проценетите високоризични процеси.
- За **годишниот план** за 2013 година е добиена согласност од раководителот на субјектот. Постои усогласеност помеѓу дефинираната временска рамка и опфатот за вршење на внатрешна ревизија. Со воспоставениот систем на планирање е обезбедена конзистентност во опфатот на најризичните области. Иако, не се презентирани доволно

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

докази дека Годишниот план за 2013 година е доставен до сите раководители на организационите единици опфатени со планот, што не е во согласност со член 40 став 4 од ЗЈВФК, сепак воспоставениот систем на планирање обезбедува висок степен на реализација на плановите, односно воспоставен е систем на планирање кој овозможува функционирање и развој на внатрешната ревизија.

Недоставениот план до раководители на организационите единици опфатени со планот, претставува неизвесност и можен ризик за навремена и ефикасна подготовка и започнување на активностите на внатрешната ревизија предвидени со планот во поглед на запазување на дефинираната временска рамка.

3.4. Извршување и известување на внатрешната ревизија

Со извршената ревизија на извршувањето и известувањето на внатрешната ревизија ги констатиравме следните состојби:

- Во текот на 2013 година, од страна на Одделението за внатрешна ревизија, извршени се три ревизии на системи за внатрешна контрола на процеси. Со увид на презентираниите документи за извршените ревизии за 2013 година констатиравме дека внатрешните ревизори ревизиите ги извршуваат согласно законските и подзаконските прописи;
- Констатираните состојби се презентираат пред раководството на субјектот, а во извештаите е предвидено следење на имплементација на препораките (чекорите и временската рамка), со кои се предлага унапредување на постојаниот начин на работењето на субјектот, односно отстранување на неправилностите или грешките кои се констатирани во текот на ревизијата;
- Годишниот извештај за активностите на внатрешната ревизија за 2013 година, е доставен до ЦЕХ, во законски предвидениот рок.

3.5 Мониторинг и имплементација на препораките

Со извршената ревизија на мониторингот и имплементацијата на препораките ги констатиравме следните состојби:

- Одделението за внатрешна ревизија води евиденција на спроведувањето на препораките со цел да има целосни и актуелни информации за нивното спроведување, иако раководителите на ревидираните организациони единици не доставуваат квартални извештаи до раководителот на субјектот и раководителот на Единицата за внатрешна ревизија, што не е во согласност со член 18 став 2 од Правилникот за извршување и известување на внатрешна ревизија.

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- Во досегашниот период поголем дел од препораките се спроведени или во тек на спроведување, а неспроведените се условени од обезбедување на дополнителни финансиски средства. За препораките за кои нема податоци за нивното спроведување предвидено е оценка на спроведувањето на препораките преку планирање и извршување на конкретна ревизија за следење на препораките.

Наведените состојби упатуваат дека во примената на стандардите и методологијата за извршување на внатрешната ревизија, извршувањето и известувањето за активностите на внатрешната ревизија и мониторингот ризиците се минимизирани. Во Агенцијата се создадени услови за функционирање на внатрешната ревизија согласно регулативата која ја уредува оваа област, воспоставен е систем кој овозможува непречено функционирање и развој на внатрешната ревизија и воспоставен е систем кој овозможува следење на имплементирањето на препораките со цел минимизирање на слабостите и подобрување на ефикасноста на работењето на субјектот.

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 Агенцијата за храна и ветеринарство на Република Македонија констатиравме дека: донесени се стратешки планови, изготвен е извештај за работењето на Агенцијата, донесени се дел од потребните процедури, процесот на набавки и плаќања функционира без поголеми отстапувања и воспоставена е внатрешна ревизија која обезбедува совет за начинот на функционирањето на системот на интерни контроли во Агенцијата, што упатува дека **делумно се преземени** потребните активности за воспоставување и обезбедување на ефикасност и ефективност на системот на финансиското управување и контрола за непречено остварување на целите на субјектот.

Постојат можности за подобрување на функционирањето и развојот на системот на финансиско управување и контрола во делот на целосно пропишување на процедурите за работа, донесувањето на план за воспоставување на ФУК, стратегија за управување со ризиците и подобрување на процесот на инвентарисување.

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 дадовме следните препораки:

1. Да се преземат мерки за координација со надлежните институции, со цел кадровско екипирање на Одделението за финансиски прашања, нивно стручно оспособување како и назначување на раководител на одделението.
2. Да се продолжи со започнатите активности за донесување на стратегија за управување со ризици и акредитација на работењето на Агенцијата со стандардот ISO 9001:2008.
3. Преземање активности или продолжување на започнатите активности за изготвување и донесување на процедури/политики за попис, управување со залихи, наплата на приходи, како и ex post контролни активности во сите процеси од областа на ФУК.
4. Да се воспостави правилно разграничување и доделување на работните должности и дадените овластувања согласно законската регулативата од оваа област.
5. Да се преземат активности за донесување на план за воспоставување и развој на ФУК и Методологија за спроведување на планот, кој ќе содржи активности потребни за спроведување на системот за ФУК, рокови за спроведување на поединечните активности како и одговорни лица по одделни активности.
6. Целосно и соодветно подготвување на Извештај за активности за воспоставување и развој на ФУК и изјавата за квалитетот и состојбата за внатрешните контроли од Годишниот финансиски извештај, согласно законската регулативата од оваа област.
7. Да се воспостави пракса за екстерно конфирмирање преку испраќање на писмени конфирмации до добавувачите заради усогласување на износите на обврските искажани во сметководствената евиденција.
8. Да се пристапи кон изработка на план за развој на ИТ на субјектот, да се пропише соодветна динамика и тестира резервната копија, како и да се предвиди најнеопходен континуитет во случај на катастрофа.
9. Да се воспостави сметководствена евиденција на залихи на вакцини и ушни маркици и да се искажат побарувања од корисниците на истите, како и да се воспостави систем на интерни контроли во делот на сметководственото евидентирање на залихите, побарувањата и обврските.
10. Раководителот на субјектот да воспостави систем за оценување на ефективност на системот на ФУК преку самопроценување на одделни процеси и компоненти на системот за ФУК и да преземе мерки со кои

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Годишниот финансиски извештај ќе се пополнува и достави до ЦЕХ во целост, со сите негови прилози.

11. Раководителот на субјектот во делот на системот на интерни контроли кај набавките да преземе активности за соодветно кадровско пополнување на Одделение за јавни набавки и нивно обучување за вршење на работите од областа на јавните набавки.
12. Да се преземат активности за правилно, точно и целосно спроведување на пописот и тоа:
 - Продолжување со започнатите активности за донесување на процедура за вршење на попис на средствата и обврските;
 - Формирање на комисија/и за попис за целосно вршење на пописот;
 - Вршење попис кои ги опфаќа сите средства и обврски на субјектот;
 - Изготвување пописни листи кои содржат вредносни показатели;
 - Усогласување на сметководствената со фактичката состојба утврдена со пописот;
 - Изготвување предлози од страна на Комисијата за попис за надминување на утврдените разлики по пописот;
 - Разгледување и одобрување на Извештајот од извршениот попис и предлозите од Комисијата за попис од страна на раководителот на субјектот со детални насоки за постапување.
13. Раководителот на субјектот во делот на внатрешната ревизија да преземе активности во насока на:
 - Доставување на барања за добивање на согласност за вработување на лица во Одделението за внатрешна ревизија како би се обезбедила кадровска екипираност која ќе овозможи нејзино непречено функционирање и развој;
 - Раководителот на одделението за внатрешна ревизија најдоцна до 15 декември во тековната година да го доставува годишниот план за ревизија за наредната година до раководителите во организационите единици опфатени со годишниот план;
 - Раководителите на ревидираните организациони единици да доставуваат квартални извештаи до раководителот на субјектот и раководителот на Единицата за внатрешна ревизија.