

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

Ревизијата на успешност е спроведена со цел да даде оценка за состојбата со воведувањето и развојот на ЈВФК во РМ, воспоставената координација помеѓу институциите и другите учесници во процесот на воведување на развој на ЈВФК, националната регулатива, планирање, имплементација и резултатите, политики кај институциите кои се надлежни да ги исполнат поставените цели, преземени обврски во функција на воведувањето и развојот на ЈВФК, воспоставена рамка на централно и локално ниво со која ефикасно и ефективно ќе се воведува и развива ЈВФК, доволноста на кадровски потенцијали и финансиски средства за остварување на целите за воведување и развој на ЈВФК и други отворени прашања во областа кои произлегоа во тек на ревизијата.

Утврдените состојби во оваа област ги споредивме со критериумите наведени во повеќе законски и подзаконски акти подетално споменати во делот од овој извештај – Опфат и методологија. Ризиците кои се појавија при прелиминарните истражувања претставуваа основа да се фокусираме на неколку ризични подрачја кај носителите на активноста, кои беа предмет на ревизијата на успешност. Подолу се претставени и развиени прашања со цел да дадеме оценка за активноста:

1. **Визија и стратегија за воведување и развој на ЈВФК во РМ** – дали надлежните субјекти имаат изградена визија и стратегија за потребата од воведување и развој на ЈВФК во РМ, дали е извршено стратешко планирање со кое се назначени институции и функции и дали формите на консултативни тела во системот ЈВФК согласно тековната законска регулатива се во функција?
2. **Оценка и анализа на потребите за развој на ЈВФК, недостатоци, опкружување** – дали концептите за воспоставување на системите на финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија се целосно и соодветно воспоставени и разбрани кај субјектите?
3. **Законска регулатива** – дали е донесена целосна и применлива законска и подзаконска регулатива од областа?
4. **Имплементација на концептот на ЈВФК во институциите од јавниот сектор во РМ** – дали субјектите на централно и локално ниво се доволно кадровски екипирани и обучени за имплементација на ЈВФК, дали генерално постојат согледувања за вкупните потребни и потрошени средства за финансирање на активностите за воспоставување и развој на ЈВФК, кои мерки ги презема Владата на РМ за надминување на проблемот со недоволната кадровска екипираност?
5. **Координација и контрола на имплементацијата на ЈВФК** – дали се креирани и воспоставени процеси на соодветна, доволна и целосна координација и контрола на процесите на воведување и развој на ЈВФК на национално ниво во РМ со цел спроведување на концептот и мерливост на добиените резултати?

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

Во таа смисла и овој извештај е изграден на начин кој ќе ги даде одговорите на прашањата кои произлегуваат од утврдените ризични подрачја како резултат од извршената ревизија. Наодите во ова поглавје се нумерирани согласно нумерацијата на ризичните подрачја дадени погоре во точките од 1 - 5.

Во функција на градење одговори зад секое од подрачјата, дадени се следните образложенија:

- 1.1 Стратегија за развој на ЈВФК во РМ како основен и појдовен документ е подготвена од МФ на РМ во соработка со проектот “Техничка помош на МФ за развој на ЈВФК“, финансиран од ЕУ. Истата е усвоена од Владата на РМ во 2006 година и нејзината имплементацијата е главно во надлежност на МФ на РМ. Во стратегијата како приоритет на Република Македонија е потенциран развојот на сеопфатен систем на внатрешни финансиски контроли во целиот јавен сектор, кој ќе овозможи воведување на здраво финансиско управување на јавните средства (национални и странски). Во таа насока во периодот од 2006 до 2010 година се донесени повеќе стратегии за развој на концептот на ЈВФК во РМ од кои за 2008 и 2009 година не се усвоени од Владата на РМ. Од друга страна пак информациите за процесот на реформа на јавната администрација кој го опфаќа и имплементирањето на концептот на ЈВФК, изработени и доставени од генералниот секретаријат до Владата на РМ од 2007 година до периодот на вршење на ревизијата не содржат детални информации за овој аспект. Отсуството и недостигот на информации за активностите на планот на воведувањето на ЈВФК во РМ на владино ниво како и донесените, но неусвоени стратегии ги наметна прашањата дали е постигната согласност и еднаков пристап за воведување и развој на ЈВФК на национално ниво. Од одговорните лица во МФ на РМ - Сектор за ЈВФК добивме образложенија дека со усвојувањето на Стратегијата за развој на ЈВФК во РМ од 2006 година, обезбедена е согласност и еднаков пристап за воведување и развој на ЈВФК на национално и институционално ниво на генерален план. Оттука МФ на РМ не само што е надлежно за координација и развој, воспоставување, спроведување и одржување на системот за ЈВФК согласно ЗЈВФК туку концептот за ЈВФК е развиван со години почнувајќи од 2000 година и истиот се развивал согласно разбирањето на МФ на РМ и очекувањето на Европската комисија. Со Стратегијата од 2006 година јасно се поставени целите кон спроведување на реформите усогласени со барањата на *acquis* и посебно финансиската контрола. Претставена е оценка на тековната состојба и правците за понатамошен развој како и определени се мерки за развој на ЈВФК системот во РМ, конципирани се неопходните организациони промени во МФ на РМ, потребни мерки во сметководствениот систем и надворешната ревизија. Согласно истата, потребата од воведување и развој на концептот на ЈВФК во РМ е недвосмислена и определена и секако се води од определбата за исполнување на барањата на ЕК. Од понатамошните стратегии секако се очекува да дадат подетални елементи за визијата за развој и имплементација на системот на ЈВФК во РМ како и плановите и

мерките на нејзино заживување. Во последно изработената од 2010 година се нудат мерки за развој на секој поединечен елемент на концептот на ЈВФК во насока на основање на консултативните тела пропишани со законот, зајакнување на капацитетите на МФ на РМ, спроведување на обуки за таа цел на вработените (со цел стекнување на неопходни вештини) како и мерки за унапредување на стратешкото планирање на ЕФП и ЕВР кај министерствата и другите субјекти од јавниот сектор. Посветено е внимание и на мерките за зголемување на свесноста и намалување на отпорот кон реформите во системот на ЈВФК. Стратегијата проектира и носење на значаен број на подзаконски акти и документација како и програми за обука во насока на унапредување на системот. Во подоцнежните аспекти од ова поглавје ќе ги коментираме утврдените состојби кај одредени мерки проектирани со стратегијата од 2006 година како и од 2010 година, во смисла на нивно остварување и евентуални причини за нивно неостварување како и препораки со кои може да се надминат настанатите состојби. Генерално, последно изработената стратегија повеќе внимание посветува на веќе дефинирани објаснувања за концептот и описи на елементите на ЈВФК, описи на тековните состојби во РМ, додека мерките кои се основа за еден стратешки документ, институциите и роковите за спроведување на проекциите се доста скромни и воопштени.

Процесот на усвојување на подоцнежните стратегии и пречките или евентуалните причини за нивно неусвојување, не беа образложени ниту беше поднесена соодветна документација за поткрепа на утврдената состојба.

- 1.2 Согласно Стратегијата од 2006 година, добиената поткрепувачка документација како и последно изработената Стратегија за 2010 – 2012 година, во насока на спроведување на активностите, временската рамка како и надлежни институции за истите, се посочени: МФ на РМ, Владата, буџетски корисници, МВР на РМ, ДЗР и субјекти кои не се прецизирани. Понатамошен развој на активностите од стратегиите по институции не се детализирани ниту се дадени задолженија за остварување на стратешките определби. Во таа смисла направени се дополнителни чекори преку Законот за ЈВФК како и од страна на Владата на РМ во текот на 2010 година, за кое е донесен нацрт<sup>1</sup> записник од 183 - та седница доставен до институциите на централно и локално ниво во РМ за имплементација и функционирање на системот на ЈВФК со конкретни заклучоци, рокови и институции во насока на зајакнување на стратешките определби за реализација на системот на ЈВФК. Овие насоки се подетално дадени во делот Утврдени состојби во ова поглавје. Рокот за имплементација на заклучоците е определен со 31.12.2010 година.
- 1.3 Согласно законот за ЈВФК предвидено е министерот за финансии да формира две консултативни тела - комитет за финансиско управување и контрола за

---

<sup>1</sup>Извор на податоци: извадок од Нацрт записник од 183 та седница на Владата на РМ – ГИ за функционирањето на системот на ЈВФК број 51-5062/1 од 14.09.2010 година

---

прашања поврзани со финансиското управување и контрола и ревизорски комитет за прашања поврзани со внатрешната ревизија, во рок од една година од донесувањето на законот за ЈВФК. Тековната состојба покажа дека и покрај законски определениот период овие комитети до денот на вршењето на ревизијата не се формирани. Од одговорните лица во МФ на РМ – Сектор за ЈВФК беше образложено дека стратегијата од 2006 година го утврдува рокот за формирање на комитетите до крајот на 2010 година. Надлежните сметаат дека прво треба да се завршат процесите за основање на ЕФП и ЕВР и нивни раководители согласно законот за ЈВФК. Стратегијата за развој на ЈВФК од 2006 година не содржи проекции за основање на комитети, но истите се проектирани со стратегијата за 2010 – 2012 година која не е формално усвоена.

Иако формирањето на ЕФП и ЕВР и назначувањето на раководители е активност чие имплементирање е во надлежност на раководителот на секој поединечен субјект, а формирањето на комитетите е во надлежност на министерот на МФ на РМ, останува отворено прашањето за надминување на законски определената временска рамка за формирање на овие комитети. Имајќи ја предвид нивната консултативна улога, формирањето на комитетите би имало особено голем ефект доколку истите се предвидени и формирани во процесот на дефинирање на концептот на ЈВФК и креирањето на правната рамка за ЈВФК. За потребите во оваа ревизија како додадена вредност од нашата работа извршивме истражувања поврзани со функцијата, улогата и значењето на формите поврзани со јаки и функционални финансиски контроли. Овие резултати од истражувањата се дадени подолу во ова поглавје.

- 2.1. Заради оценка и анализа на потребите за развој на системите на ЈВФК како и утврдените недостатоци и слабости кои произлегуваат од отсуството или слабостите во системите на интерни контроли на ниво на субјектите, ќе се осврнеме на податоците кои ДЗР во оваа насока на годишно ниво ги презентира во своите поединечни извештаи од извршени ревизии за периодот 2007 – 2009 година. Од презентираниите податоци, ДЗР укажува дека најзачестени се слабостите во контролите кај процесите на плаќање и процесите на утврдување и наплата на приходите. Квалитативната анализа на податоците покажува дека од година во година зачестеноста на слабостите во контролите на процесот на плаќање кај буџетските корисници го задржува приматот. Истото се однесува и на слабостите кај контролите во процесот на утврдување и наплата на приходите пред се кај ЕЛС. Од вкупно извршени ревизии од страна на ДЗР кај субјекти на централно и локално ниво во посочениот период, општата состојбата е следна:

- Од аспект на утврдени неправилности и слабости кај повеќе субјекти на локално ниво, ДЗР известува за: отсуство на воспоставени интерни контроли кај повеќе процедури кои се клучни во финансиското работење, постоење на ризик од нецелосно и неточно утврдување на

приходи, отсуство на воспоставени системи за внатрешна финансиска контрола, отсуство на јасно разграничени надлежности и одговорности на вработените, слабости во информационите системи и други.

- Од истиот аспект, но кај субјекти на централно ниво, ДЗР известува за истите односно слични неправилности за отсуство на воспоставен систем на интерни контроли, назначени лица, воспоставена внатрешна ревизија, разграничување на должности кои се утврдени кај клучни процеси кои значајно влијаат врз финансиските извештаи на субјектите.

Ваквата состојба укажува на недостатоците во воведувањето и развојот на системот за ЈВФК кај субјектите на централно и локално ниво во РМ и нивното влијание врз финансиските извештаи како и генерално врз оперативното функционирање и носењето на добри деловни одлуки.

- 2.2. Според оценката на СИГМА<sup>2</sup>, Законот за ЈВФК е “комплексен и ги содржи сите компоненти неопходни за негова конзистентност со ЕУ барањата. Сепак, фактот дека законот е донесен автоматски не значи дека одредбите од истиот доследно се применливи во пракса. Самиот закон содржи голем број на нови концепти и поими кои треба да бидат применети од страна на раководителите на субјектите во јавниот сектор“. Така финансискиот менаџмент и контрола иако не претставува концепт кој за прв пат се воведува во пракса, сепак со овој закон се дава поопстојна дефиниција за истиот согласно COSO Стандардите за внатрешна контрола и INTOSAI насоките за системот на интерни контроли. Меѓународните искуства јасно посочуваат дека градењето ефективни структури за внатрешна контрола во една земја зависи од неколку клучни елементи и тоа: законските решенија за воспоставување и имплементација на системот за внатрешни контроли, стандардите за внатрешна контрола, прифаќањето на одговорноста за воспоставување ефективни контроли од страна на менаџерите, периодични самопроценки за интерните контроли и вклучување на ВРИ во процесот на креирање и следење на начинот на функционирање на интерните контроли.

МФ на РМ преку ЦЕХ ја има функцијата на координатор на воспоставување, развој, спроведување и одржување на системот на ЈВФК. Од друга страна, воспоставувањето на ефективен систем на ЈВФК согласно стандардите на COSO и INTOSAI бара соодветно дефинирање на системите на интерни контроли за обезбедување на сите општи цели заради кои се бара развој на ЈВФК и тоа: економичноста, ефикасноста и ефективноста. Во член 6 и 23 од Законот за ЈВФК јасно се наведени целите на финансиското управување и внатрешна ревизија и истите се изградени согласно меѓународните стандарди<sup>3</sup> и насоки. Проектираните цели од Законот се однесуваат на

---

<sup>2</sup>Извор на податоци: СИГМА 2009 проценка на ЈВФК во РМ, Мај 2009

<sup>3</sup>Извор на податоци: INTOSAI Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector, INTOSAI GOV 9100;

свкупните активности на субјектите во функција на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија. Овие активности укажуваат на неопходноста од воспоставување на свкупен систем на интерни контроли кои како краен ефект ќе имаат унапредување на економично, ефикасно и ефективно функционирање на субјектите. Ваквиот пристап во развојот на системот на ЈВФК го потенцира ризикот од фаворизирање на економичноста пред ефикасноста и ефективноста во работењето што за краен ефект би можело да има нецелосно и несоодветно воспоставен систем кој во иднина би немал можност правилно да функционира и да се развива.

Од одговорните лица во МФ на РМ Сектор за ЈВФК беше образложено дека со воведувањето на ЈВФК се обезбедува правната рамка за трите елементи во користењето на јавните средства во институциите на локално и централно ниво. ЗЈВФК од Европската комисија е оценет како еден од најдобрите закони за ЈВФК во земји членки и кандидати за членство на ЕУ.

Оваа состојба е надмината во 2010 година<sup>4</sup> со донесување на сет од 10 правилници и стандарди за внатрешна контрола од МФ на РМ кои упатуваат на регулирање токму на елементите за јакнење на контролната средина, управување со ризик, контроли, информации и мониторинг односно општите системи за внатрешни контроли. Овие подзаконски акти се од особено значење за правилно функционирање на концептот на ЈВФК и потребно е истите да бидат целосно и правилно имплементирани на оперативен ниво кај субјектите. Ова секако бара време, капацитети и надзор како од страна на субјектите така и од страна на МФ на РМ како координатор на активностите.

- 2.3. Согласно одредбите од ЗЈВФК, ЦЕХ покрај повеќето надлежности има надлежност да врши супервизија на квалитетот на системот на финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија како и да подготви годишен извештај за функционирање на ЈВФК врз основа на годишните финансиски извештаи доставени од субјектите. За периодот кој е опфатен со ревизијата на успешност, ЦЕХ има изработено три ГИ и тоа за 2007, 2008 и 2009 година во кои се дадени информации за состојбите кај повеќе субјекти на централно и локално ниво во насока на степенот на имплементација на системот за ЈВФК. Податоците прикажани во извештаите се податоци доставени од дел од субјектите до ЦЕХ врз основа на самопроценки и годишни финансиски извештаи. Податоците од извештаите на ЦЕХ укажуваат на состојбите и лоцираните слабости, но не даваат генерална слика за степенот на исполнување на имплементацијата на концептот на ЈВФК, односно колкава е бројката на субјекти на централно и локално ниво кои ги воспоставиле целите во однос на вкупниот број на субјекти кои имаат законска обврска, кои цели од колку субјекти се воспоставени или не се воспоставени како и условите кои треба да се исполнат заради целосно воспоставување на системот на ЈВФК на двете нивоа. За потребите на оваа ревизија извршивме групирање и по

---

<sup>4</sup> Извор на податоци: Сл. Весник на РМ бр. 147 од 11.11.2010 година и бр. 136 од 12.10.2010 година;

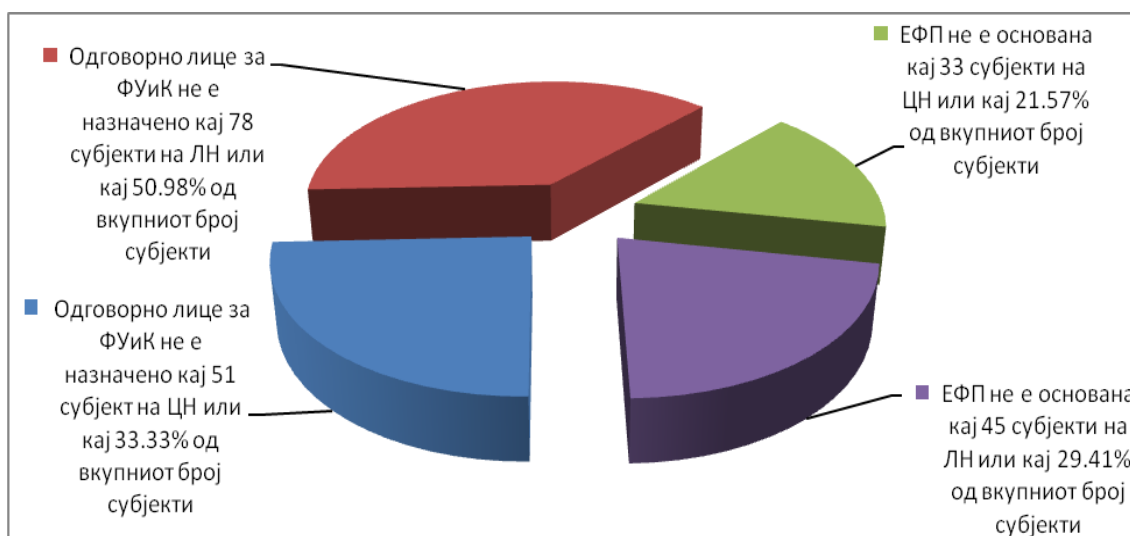
## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

направената анализа на податоците со кои располага ЦЕХ утврдена е следната состојба<sup>5</sup> кај субјектите во однос на имплементација на повеќе аспекти од ЈВФК.

Кај Финансиското управување и контрола состојбите се следни:

Вкупен број на субјекти кои согласно член 4 од законот за ЈВФК имаат обврска да воспостават финансиско управување и контрола – 68 на централно ниво и 85 на локално ниво или вкупно 153 субјекти.

Состојбата кај субјектите на централно и локално ниво кои не назначиле одговорни лица за ФУиК и немаат основано ЕФП во однос на вкупниот број на субјекти е дадена на графиконот подолу:



Имено, податоците покажуваат дека на генерално ниво од 153 субјекти кај 84,31% не се назначени одговорни лица за ФУиК, а кај 50,98% не се основани ЕФП. Податоци за кадровска екипираност на ФУиК кај субјектите на генерално ниво не се дадени.

Кај внатрешна ревизија состојбите се следни:

Состојбата кај субјектите на централно и локално ниво кои не назначиле одговорни лица за ВР и немаат основано ЕВР во однос на вкупниот број на субјекти покажува дека на генерално ниво од 153 субјекти кај 67,32% не е назначено одговорно лице за ВР, а кај 47,06% не се основани ЕВР.

Податоците за кадровска екипираност на ВР покажуваат дека проектираната потреба за лица внатрешни ревизори на генерално ниво е одредена на 366 лица и тоа распоредени 65,58% кај субјекти на централно ниво и 34,42% кај субјектите на локално ниво. Тековните состојби за реалната пополнетост кај субјектите на генерално ниво се 124 лица и тоа 86 лица кај субјекти на централно ниво и 38 лица кај субјекти на локално ниво. Ова искажано во

<sup>5</sup>Појаснување: Оваа состојба се однесува за 31.12.2009 година.

проценти укажува дека реално се пополнети само 33,88% од проекциите или 23,50% на централно ниво и 10,38% на локално ниво.

Од другите елементи на системот на ЈВФК – назначување на координатор на ФУиК, овластено лице за преземање на финансиски обврски, овластено лице за плаќање, благајник и лице кое известува за неправилности и сомнежи за измами или корупција, достапни се податоци само за бројот на назначени лица кои известуваат за неправилности и сомнежи. За оваа функција не се назначени 72 лица на генерално ниво кое значи 47,06% од вкупниот број на субјекти.

Во таа насока бидејќи состојбата со имплементацијата на концептот на ЈВФК секојдневно се менува, ревизијата направи избор на 15 институции на централно ниво каде што изврши увид во последните состојби и нивото на спроведување и имплементација на концептот на ЈВФК. Состојбата е следна:

- Кај 1 институција не е формирана ЕФП;
- Кај 7 институции не е назначен раководител на ЕФП;
- Кај 15 институции проекцијата за кадровска екипираност на ЕФП на вкупно ниво е определена на 226 лица, а реално се пополнети со 108 лица или со 47,79% од проектираните;
- Кај 2 институции не е назначено лице кое ќе известува за неправилности и сомнежи за измама и корупција;
- Кај 6 институции не се спроведени ниту една од 29 обуки;
- Од 10 институции се доставени 20 барања за нови вработувања до МФ на РМ за кои е добиен или негативен одговор или нема добиено повратен одговор;
- Кај 15 институции формирана е ЕВР но 6 реално не се пополнети со ниту еден ревизор;
- Кај 10 институции не е назначен раководител на внатрешна ревизија;
- Кај 15 институции проекцијата за кадровска екипираност на ЕВР на вкупно ниво е определена на 77 лица, а реално се пополнети со 18 лица или 23,38% од проектираните;
- Кај 6 институции не се донесени повелби, годишни планови и стратешки планови за внатрешна ревизија;

Од 15 институции кај 2 постапките за имплементација на одредбите од ЗЈВФК се започнати порано и остварен е соодветен напредок во развојот на системот<sup>6</sup>, додека кај 13 институции овие постапки се во различна фаза и во најголем дел се започнати во почетокот на 2010 година и се одвиваат со различно темпо.

Овие бројки и состојби укажуваат дека процесите на имплементација на повеќето аспекти од ЈВФК треба да се спроведуваат постапно и

---

<sup>6</sup> Појаснување: овие постапки претпочитаат формирање на сектори, одделенија за ЕФП и ЕВР, назначување на лица, кадровска екипираност и други предуслови за пристапување кон изработка на стратегии, планови, програми, методологии, координатори и други аспекти како *ex ante* и *ex post* контроли;



систематизирано со цел постигнување на саканите ефекти од имплементацијата на овој концепт. Имено, од основно значење е постапките да се развиваат во правец на нивно прецизирање почнувајќи со формирање на соодветна организациона структура, определување на проекциите за кадровски капацитети, обезбедување на финансиски средства за реализација на потребниот број на лица, нивна обука, креирање на основни стратегии, планови и програми и нивна практична примена во оперативниот систем на субјектот. Самото организационо реструктурирање или самото креирање на планови и програми не обезбедува целосно и систематизирано имплементирање на концептот на ЈВФК кај субјектите. Системот може да функционира ако се делува истовремено на сите аспекти.

Според утврдените состојби и динамиката на концептот на ЈВФК, а имајќи предвид дека определената временска рамка за воведување на повеќе аспекти на системот на ЈВФК во РМ е веќе надмината, останува отворено прашањето за реално потребното време за целосна имплементација на системот на ЈВФК во РМ. Овој временски аспект упатува и на реалното време, потребно да се согледаат или измерат ефектите од воведувањето на концептот на ЈВФК на државно ниво. Како теоријата така и праксата покажуваат дека овој процес е долгорочен.

- 2.4. Надлежностите на ЕВР и ВР според одредбите од ЗЈВФК се јасно и недвосмислено определени во насока на постигнување на организациска, професионална и функционална независност. Сепак, имајќи ги во предвид констатациите искажани во ГИ за 2009 година на ЦЕХ кои се однесуваат на вршење на други работи од страна на внатрешните ревизори кај дел од субјекти на централно и локално ниво кое не е во согласност со одредбите од позитивната законска регулатива, утврдени се случаи на отстапувања кои го потенцираат ризикот дали раководната структура на субјектите во подзаконските акти, методолошките упатства и насоки, јасно и сеопфатно ќе ги прецизира надлежностите и мандатот на внатрешните ревизори во структурата, дали ќе презентира јасна поделба од овие аспекти за внатрешните ревизори, односно дали ќе обезбеди соодветна и правилна имплементација како и правилно разбирање на функцијата внатрешна ревизија. МФ на РМ треба особено да го има во предвид овој аспект поради потенцијалниот ризик од несоодветно разбирање на функцијата на внатрешната ревизија од страна на раководството и негово погрешно и несоодветно ангажирање како и правилно разбирање на улогата и функцијата на внатрешната ревизија, согласно нејзиниот даден мандат. Од одговорните лица во МФ на РМ беше образложено дека раководството на субјектите во поголем дел ја разбираат функцијата - внатрешен ревизор, но секако постојат и субјекти кај кои разбирањето не задоволува. Оваа состојба според надлежните се должи на системот на децентрализирано управување со финансиите кој се уште не е воведен. Односно за финансиите е одговорен само раководителот на субјектот и при вршење на внатрешната ревизија

често пати истата се сфаќа како ревизија над работењето на раководителот на субјектот што не е точно. Одговорните лица сметаат дека е потребно време за целосно да се разбере вистинската функцијата на внатрешната ревизија. Во однос на тоа дали концептот на внатрешна ревизија обезбедува јасно дефинирани надлежности и опфат на ВР беше образложено дека со ЗЈВФК се генерално јасно дефинирани надлежностите, но со донесувањето на подзаконските акти се очекува да се подобри разбирањето на одредбите од ЗЈВФК и неговата примена.

- 3.1 Согласно одредбите од Законот за ЈВФК, министерот за финансии треба да ги донесе подзаконските акти во рок од една година од стапувањето во сила<sup>7</sup>. Законот упатува на донесување на вкупно 13 подзаконски акти во определениот период од кои заклучно со Ноември 2010 година МФ на РМ има донесено вкупно 12 подзаконски акти. До денот на завршување на ревизијата еден подзаконски акти не е донесен. Донесениот сет од повеќе подзаконски акти, стандарди и постапки од областа на ЈВФК ќе има позитивно влијание врз воведувањето и развојот на ЈВФК кај субјектите на локално и централно ниво во РМ, со оглед на фактот дека овие подзаконски акти се основа за деталзирање на неопходни документи, форми, надлежности, структури, оценки, мерливост, овластувања, процеси и можеби најважните елементи на системите на интерни контроли – стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор. Со правилна и целосна примена на подзаконските акти ќе се придонесе концептот на ЈВФК да се стави во функција на ефикасно и ефективно работење и носење на добри деловни одлуки кај субјектите.
- 3.2 Заради воведување на одредбите од законот кај субјектите од член 4 и 30 во смисла на формирање на ЕФП и ЕВР во нивните организациони структури секако се претпоставува дека се потребни измени во нивните подзаконски акти - систематизации со цел дефинирање на описот на работните места, организационата поставеност на ЕФП и ЕВР. Резултатите од ревизијата покажаа дека според добиените податоци од АДС<sup>8</sup> со состојба 27.07.2010 година кај 52 институции на централно и локално ниво од кои 8 на централно ниво и 44 на локално ниво организациската структура не е усогласена со одредбите од законот. Оваа состојба покажува дека 33,99% од вкупниот број од 153 субјекти на централно и локално ниво не извршиле усогласувања во своите подзаконски акти согласно одредбите од законот заклучно со втората половина на 2010 година. Од МФ на РМ беше образложено дека раководителите на институциите на централно и локално ниво се одговорни за донесување на актите за организација и систематизација и при тоа согласно ЗЈВФК треба да ги почитуваат подзаконските акти и насоки дадени од ЦЕХ во МФ на РМ – Сектор за ЈВФК. Секако дека со ГИ за функционирање

---

<sup>7</sup>Извор на податоци: Закон за ЈВФК, член 56;

<sup>8</sup>Извор на податоци: Листа на органи на централна и локална власт кои не ја усогласиле својата организациска структура согласно ЗЈВФК изработена од АДС за потребите на ревизијата;

на системот на ЈВФК кој МФ на РМ го доставува до Владата на РМ и соодветната информација која се доставува до сите субјекти со конкретни насоки, претставуваат форми на известување за оние субјекти кои треба да преземат активности согласно законот, сепак ова прашање надлежните во МФ на РМ сметаат дека е обврска на раководителите на субјектите. Усогласувањето на подзаконската регулатива заради имплементација на законските одредби претставува основа и предуслов за поставување на концептите на системот на ЈВФК.

- 3.3 Надлежноста за преземање активности по основ на жалби или пријавени сомнежи за измами и корупција над јавните финансии согласно законот за ЈВФК е доделена на МФ на РМ, како инспекциски надзор на јавните финансии. Во таа насока во 2010 година изготвен е Нацрт закон за финансиска инспекција во јавниот сектор, но до завршување на ревизијата законот не е донесен.

Според последниот извештај на ЕУ<sup>9</sup> искажана е загриженост од неподготвеноста за комплетирање на законската рамка, нејасната улога на централизираната финансиска инспекција и бавното основање на единиците за финансиски прашања кај буџетските корисници. DG Budget по ова прашање советува оваа одредба во законот да не биде вклучена, но од МФ на РМ дадено е уверување дека истото ќе го поништат по усвојување на посебниот закон за финансиска инспекција – претходно предвиден за крајот на 2009 година. DG Budget оценил дека целосниот концепт за работа на финансиската инспекција се уште не е јасен за сите заинтересирани страни. Во таа насока ЦЕХ и МФ на РМ искажале позитивен став за остварување на комуникација со SIGMA заради помош и експертиза при дефинирањето како оваа активност треба да функционира. Врз основа на сето ова DG Budget цени дека развојот на финансиската инспекција и неговата оперативна и законска подвоеност од Законот за ЈВФК се неопходни без непотребно одложување.

- 4.1. Согласно одредбите од законот за ЈВФК, субјектите на централно и локално ниво определена е јасна временска рамка за преземање на повеќе активности<sup>10</sup>. Обврските да формираат единица за финансиски прашања, да назначат раководител на единица за финансиски прашања, да назначат лице задолжено за неправилности, се одредени во рок од 90 дена од денот на влегување во сила на законот, да донесат план за воспоставување и развој на финансиското управување и контрола се одредени во рок од 6 месеца од денот на влегувањето на сила на овој закон, да воспостават внатрешна ревизија е одредено во рок од една година од денот на влегувањето во сила на овој закон и други активности предвидени согласно законот. Меѓутоа, поставените временски рамки претставуваат само обврска која во пракса не е едноставно да се спроведе поради тоа што овие рокови не се темелат на

---

<sup>9</sup> Извор на податоци: Report on fact finding mission – 2010 (D) 1913 – 13.10.2010

<sup>10</sup> Извор на податоци: Закон за ЈВФК, член 57;

извршени снимања на тековните состојби на пример за: бројноста и квалитетот/капацитетот на кадровската структура кај субјектите, организациските структури, финансиските средства и други аспекти од кои зависи исполнувањето на дадените рокови. За постигнување на задоволително ниво на воведување и развој на концептот на ЈВФК неопходно е пред се да се создадат неопходните услови кај самите субјекти во смисла на нивна доволна кадровска екипираност, организациона поставеност, доволни финансиски средства, соодветна обученост на вработените и лицата назначени за ЈВФК, развивање на свеста на раководството за воведување и развој на концептот и сето тоа да биде проследено со определените законски рокови. Самите одговорни лица кај субјектите кои беа предмет на наши тестирања укажаа дека поставените рокови не се реално утврдени токму поради опишаните состојби. Тие сметаат дека е помалку важно да се назначат и определат лицата на хартија со цел запазување на законските рокови, а поважно е обезбедување на доволен и соодветен кадар, негова обука и стручност заради квалитетно и ефикасно функционирање на концептот на ЈВФК кое пак има влијание секако и на целокупното работење на субјектите.

- 4.2. Значаен сегмент од концептот на ЈВФК во РМ претставува и Секторот за јавна внатрешна финансиска контрола во МФ на РМ односно неговата доволна и соодветна кадровска пополнетост. Резултатите кои ги добивме од нашата ревизија покажуваат дека согласно тековната систематизација се определени на вкупно ниво 29 лица за функционирање на секторот кој ја има мисијата за изградба на систем, усогласен со барањата на *acquis*, кој гарантира разумно користење на јавните средства со примена на принципите на децентрализирана одговорност на раководството и воспоставување функционално независна внатрешна ревизија. Овие цели претпоставуваат исполнување во услови на доволна и соодветна кадровска екипираност. Тековните состојби по ова прашање со секторот укажуваат дека кадровската екипираност се движи од 17 на 16 лица во 2008 и 2009 година. Трите одделенија со кои секторот функционира се пополнети во рамки на 45% до 63%, а едно одделение – хармонизација на внатрешна ревизија од 2008 година работи без раководител.

Состојбата со кадровската екипираност на секторот го отвора прашањето за временската рамка на пополнување на одделенија, одредување на потребен односно оптимален број на извршители, нивна обученост, посебно имајќи ги предвид надлежностите на овие одделенија согласно законот како ЦЕХ. Од одговорните лица во МФ на РМ Сектор за ЈВФК беше образложено дека тековната кадровска екипираност не е доволна и потребно е да се пополнат предвидените работни места согласно систематизацијата со оглед на обемот на работа на одделенијата и секторот во воведувањето и развојот на ЈВФК во РМ. Упатувајќи на стратегијата за развој на ЈВФК во РМ од 2006 година како еден од приоритетите на МФ на РМ е формирање на сектор со 4 одделенија.

4.3. Согласно проектираните цели од Стратегијата донесена во 2006 година, мерките за развој на ЈВФК системите во РМ ги споменуваат и обуките како форма на развој на концептот но исклучиво преку соработка со Твининг проектот склучен помеѓу МФ на РМ и Кралството Холандија. Во таа насока Стратегијата упатува и на мерки за обука врз основа на Програма за обука на финансиски менаџмент и контрола во соработка со високонаучни установи и експерти од земјата и странство. Обуките за внатрешната ревизија упатуваат на обуки поврзани со стекнување на звање за овластени внатрешни ревизори. Според проекциите на целите и мерките во Стратегијата од 2010 – 2012 година, обуките се споменати генерално со назнака дека ќе бидат спроведени од холандски експерти преку Матра проектот (обуки за зголемување на капацитетите за изготвување на Годишен финансиски извештај како и консолидиран ГИ за функционирање на системот за ЈВФК), обуки за внатрешна ревизија финансирани од ЕУ – ИПА фондови за 2008 година како и обуки за обезбедување на дополнителна едукација на вработените во делот на зајакнување на мерки против неправилности и измами, како и континуирана едукација на вработените во Ревизорското тело. Сите овие мерки кои се однесуваат на спроведување на обуките проектирани со стратегиите (како и други произлезени од фактичката потреба на субјектите), понатаму не се развиени и детализирани ниту се темелат на снимени состојби и оценки на потребите за обуки по вид, број, теми, слушатели, институции, предавачи и друго од страна на секој субјект од системот на ЈВФК или на централно ниво од МФ на РМ.

Во таа насока, резултатите од нашата ревизија по однос на бројот и видот на обуки кои се спроведени со намена за градење на знаења и вештини за воведување и развој на концептот на ЈВФК, покажаа дека МФ на РМ во периодот 2007 – 2009 година реализирало неколку обуки и тоа:

- 12 обуки за внатрешна ревизија со просечно времетраење од 3 дена на кои вкупно учествувале 93 вработени во институции од јавниот сектор, раководители на единици за внатрешна ревизија, внатрешни ревизори, вработени во МФ на РМ Сектор за ЈВФК;
- 16 обуки за финансиски менаџмент и контрола со просечно времетраење од 3 дена на кои вкупно учествувале 669 вработени во институции од јавниот сектор на централно ниво (државни секретари, генерални секретари и директори), раководители на сектори/одделенија за ЕФП од 10 - те пилот институции на централно ниво, вработени во МФ на РМ – Сектор за ЈВФК, Град Скопје и општини во РМ;

Сите спроведени обуки во посочениот период се во организација на МФ на РМ, во рамки на договорените активности со Твининг и Матра проектите помеѓу МФ на РМ и МФ на Кралството Холандија со наслови “Зајакнување на системот на ЈВФК во РМ” и “Зајакнување и имплементирање на ЈВФК на централно ниво“. Според образложенијата на надлежните лица од МФ на РМ,

обуките се спроведени со учество на странски експерти и предавачи од споменатите области, но во поднесената поткрепувачка документација отсуствуваат податоци кои и колку лица, од која област ги спровеле обуките, дали се спроведени евалуации помеѓу слушателите и како обуките се оценети, кои се потребите на слушателите во насока на идни обуки и други податоци.

Во евиденциите на МФ на РМ постојат информации и документи за други проекти кои упатуваат на реализирани активности – обуки спроведени во периодот 2000 – 2006 година, поврзани со реформа на јавната администрација како и развој и политика на РМ во областа на внатрешната ревизија и финансирани од средства на PHARE програмата, Холандски гранд и ЕАР.

Според резултатите од нашата ревизија во насока на планирани, организирани и реализирани домашни обуки поврзани со концептот на ЈВФК како и според образложенијата на надлежните лица во МФ на РМ, истите се финансирани од горенаведените извори.

- 4.4. Согласно Стратегијата од 2006 година како и за 2010 година, одредено е дека за успешна реализација на наведените цели во ГП за работа на Владата на РМ, МФ на РМ ќе врши координација на реализација на планираните активности за воведување и развој на концептот на ЈВФК. Впрочем улогата на МФ на РМ како координатор на развојот, воспоставувањето, спроведувањето и одржувањето на системот на ЈВФК е одредена и во Законот за ЈВФК. Оваа улога и надлежност секако претпоставува и определени финансиски средства за нејзино спроведување. Резултатите од ревизијата покажаа дека во периодот од 2006 до 2010 година не се проектирани финансиски средства за програмите К1 и К2 кои претпоставуваат активности врзани со Реформа на јавната администрација – реформа на државна администрација и стручно оспособување и усовршување. Во функција на воведување на системот на ЈВФК при МФ на РМ во посочениот период е добиена опрема во вкупна вредност од 27.797 денари. Добиената опрема во 2006 година со решение<sup>11</sup> е отстапена од страна на француската консултантска куќа SOFRECO за потребите на Проектот за техничка помош на МФ на РМ за развој на внатрешната ревизија. Опремата се состои од клима уред, фрижидер и телефонски апарати. Во 2008 година од Европската агенција за реконструкција во рамките на Твининг проектот “Зајакнување на ЈВФК“ финансиран од европската комисија добиена е донација<sup>12</sup> во вкупен износ од 6.461.923 денари во техничка опрема која се однесува на лаптоп компјутери, принтери и инсталации и конфигурации. Оваа опрема е наменета за единиците за внатрешна ревизија во јавниот сектор на централно ниво.

---

<sup>11</sup>Извор на податоци: Решение број 388581/1 од 07.12.2006 година;

<sup>12</sup>Извор на податоци: Известување од Сектор за ЈВФК во МФ на РМ до Сектор за правни и административни работи број 15 од 15.07.2008 година.

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

За периодот 2007 – 2009 година во МФ на РМ сектор за ЈВФК исплатени се средства само за основните плати на вработените и службени патувања во вкупна вредност од 10.055.356 денари.

Според овие показатели инвестирањата во подобрување на спроведувањето и имплементацијата на ЈВФК во МФ на РМ е скромно и ограничувачко. Со буџетот на МФ на РМ средствата кои се однесуваат на активности на Секторот за ЈВФК кој е надлежен за координацијата на ЈВФК<sup>13</sup> се исплатени само за плати и службени патувања на вработените во СЈВФК, а спроведените обуки кои се во функција на спроведувањето и имплементацијата на ЈВФК се финансирани главно со средства од странски проекти. Ваквата скромна состојба со финансирањето негативно влијае врз квалитетот, интензитетот и времето потребно за воведување и развој на концептот на ЈВФК пред се кај МФ на РМ, а потоа и кај субјектите.

4.5. Од тековната состојба со бројот и соодветниот кадровски капацитет од областа на ЈВФК кај субјектите како предуслов за воведување и развој на системот на ЈВФК, видно е дека постои недоволна пополнетост. Недостигот на вработени кај субјектите не влијае во полза на воведување и развој на системот на ЈВФК како што е проектиран согласно тековниот закон. Од тестираните 15 субјекти на централно ниво, резултатите покажуваат дека кај сите 15 институции најголем проблем е потребата од кадровска екипираност односно вработувања на лица на соодветните функции. Во оваа насока во 2009 година Владата на РМ на 84 – та седница<sup>14</sup> го разгледала Годишниот извештај за квалитетот и состојбата на внатрешните контроли во јавниот сектор за 2008 година по кој се донесени соодветни заклучоци по ова прашање и тоа:

- Се задолжуваат субјектите од централно ниво да го реализираат усвоениот Акционен план за спроведување на НПАА 2009 со вработување на нови 130 лица во ЕФП. Акциониот план содржи 62 субјекти на централно ниво кои предвидуваат 130 нови вработувања во периодот 2009 – 2011 година од кои во 2009 – 2010 година 100 и во 2011 година 30 вработувања.
- Се задолжуваат субјектите од централно ниво да го реализираат усвоениот Акционен план за спроведување на НПАА 2009 со вработување на нови 144 внатрешни ревизори. Акциониот план содржи 48 субјекти на централно ниво кои предвидуваат 144 нови вработувања во периодот 2009 – 2011 година, од кои во 2009 – 2010 година 85 и во 2011 година 59 вработувања.

---

<sup>13</sup>Извор на податоци: Закон за ЈВФК, член 2 – Сл. Весник бр. 90 од 22.07.2009 година;

<sup>14</sup>Извор на податоци: Извадок од Нацрт-записникот од 84-та седница на Владата на РМ одржана на 07.07.2009 година број 19-3201/1 од 07.07.2009 година.

---

Иако согласно заклучоците и задолжувањата кои произлегуваат од донесениот Акционен план, вработувањата за овие потреби кои се предвидени во периодот 2009 – 2010 година, не се реализирани. Ова поради фактот што МФ на РМ кај дел од субјектите не дало согласност, а кај дел воопшто не известило за согласност за вработувања во ЕФП и во ЕВР. Ваквите состојби не придонесуваат во ефикасно и навремено воведување и развој на концептот на ЈВФК.

- 5.1 ЦЕХ согласно одредбите од законот покрај другите надлежности за подготовка на закони и подзаконски акти, подготовка на методологии и стандарди за работа, координација на обуки, воспоставување и одржување на база на податоци, воспоставување и одржување на регистар на овластени внатрешни ревизори, соработка и организирање на ad hoc ревизии е надлежна и за координацијата при воспоставувањето и развојот на системот на внатрешната финансиска контрола и супервизија на квалитетот на системите на ФУиК и внатрешна ревизија. Имајќи ги предвид овие надлежности на ЦЕХ, тековната неусогласена организациона поставеност, недоволната кадровска екипираност, како и другите чинители споменати во овој извештај, тековната координација се одвива мошне ограничено и се темели на самопроценката и интерес на субјектите. Координацијата при воспоставувањето и развојот на системот на ЈВФК според надлежните во ЦЕХ, во пракса се врши преку писмени и телефонски известувања од ЦЕХ до субјектите (алинеја 2 од утврдени состојби), поединечни работни средби, презентации на самите обуки и податоци дадени и презентирани во Годишните финансиски извештаи. Начинот на информирање на Владата на РМ за воведување и развој на ЈВФК се одвива преку доставување на Годишните извештаи за квалитетот и состојбите на внатрешните контроли во јавниот сектор во последните три години и информациите за екипирање и стратегијата за развој на ЈВФК. Повратно по донесените заклучоци и дадени насоки од Владата на РМ до МФ на РМ, истите се доставуваат до субјектите заради навремено постапување со рокови и задачи. Согласно вкупниот број на реално пополнети работни места во 2009 година од 16 лица во секторот од кои 3 раководители, 1 соработник, 1 виш референт за административно технички работи на ВР како и 11 помлади соработници со 2 – 3 години работно искуство, вработените во секторот се соочуваат со поголем опфат на работа од воспоставените капацитети<sup>15</sup>. Супервизијата на квалитетот на работењето на ЕВР не се извршува, бидејќи според образложенијата на надлежните, системот е се уште во фаза на воспоставување и нема дефинирани конкретни активности за оваа надлежност. Последно донесените правилници<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup>Извор на податоци: Интервју со одговорни лица од секторот – одделение за хармонизација на ФУиК;

<sup>16</sup>Извор на податоци: Правилник за формата и содржината на извештаите и изјава за квалитетот и состојбата за внатрешните контроли од годишниот финансиски извештај – извештај за планирани и потрошени средства по ставки, извештај за реализирана програма/проект или договор, извештај за спроведени самопроценки на СФУиК, извештај



претпоставуваат дека и степенот на координација помеѓу ЦЕХ и субјектите ќе се воспостави на повисоко ниво кое се должи на детално опишаните и обработени податоци кои субјектите се задолжени да ги достават до ЦЕХ. Тогаш ЦЕХ ќе има континуиран и целосен увид на состојбите и степенот на воведување и развој како и мерливост на ефектите од законот.

### Резултати од извршени истражувања во областа

Со цел да дадеме придонес од соодветната област, извршивме истражувања кај институции кои во своите надлежности имаат улога да го подобрат контролниот систем на трошење на јавните средства. Во таа насока како примери ги обработивме повеќе прирачници и практични упатства произведени од ВРИ на В. Британија и Австралија. Овие прирачници и упатства произлегуваат од најдобрата пракса на ВРИ на двете земји и се ставени во функција на подобрување и одржување на високото ниво на контрола која се спроведува во ФУиК и ВР.

Во насока на подобрување на системот на самопроценка за степенот на финансиско управување ВРИ на В. Британија има развиено т.н. Financial Management Maturity Model кој се темели на 16 клучни прашања за кои раководството треба да обезбеди објективни и релевантни одговори со цел да се самооцени работењето на субјектот во група од 5 аспекти: финансиско управување и раководење, финансиско планирање, финансии поврзани со носење на деловни одлуки, финансиски надзор и предвидување, финансиско и известување за работењето. Овој модел навлегува во праксата и свесноста на финансиското раководство и се однесува на идните резултати кои субјектот може да ги очекува. Моделот употребува описни серии на прашања кои овозможуваат стекнување на основните и најзначајни информации за тоа како истиот работи како и за опфатот на идните подобрувања кои треба да се направат. Овој “модел на зрелост“ е поставен во 5 нивоа на зрелост почнувајќи од ниво 1 кое се смета за најниско ниво. Моделот е форматиран со цел да се употребува како алатка за постојано подобрување, мошне значајно е организацијата да не се “турка“ или притиска како би се вклопила во некое од нивоата или во некоја конкретна категорија. Пополнувачот треба да даде описи кои ќе дадат реална слика на состојбите и од нив ќе се утврди на кое ниво припаѓа институцијата.

Исто така ВРИ на В. Британија во функција на додадена вредност за институциите од јавниот сектор има подготвено “Водич за Ревизорски комитети“ со кој се помага на целокупниот систем на интерни контроли како основа за јавната отчетност. Истовремено со објаснувањата на улогата, функцијата и разбирањето на ревизорските комитети се упатува како овие тела можат да придонесат кон управување со ризиците во секоја институција одделно како и на централно ниво.

---

за активности за воспоставување и развој на ФУиК, извештај за извршени ревизии и активности на ВР, изјава за квалитетот и состојбата на внатрешните контроли; Правилник за начинот на давање на овластувања; Правилник за начинот на извршување на работите од надлежност на ЕФП; Правилник за начинот на спроведување на општите финансиски процеси и Стандарди за внатрешна контрола во јавниот сектор – Сл. Весник на РМ бр. 147 од 11.11.2010 година.

---

ВРИ на Австралија за потребите на субјектите кои се предмет на ревизија има подготвено и издадено “Водич за најдобри практики“ кој се однесува на ревизорските комитети во јавниот сектор – нивната корист, принципи на најдобра пракса, воспоставување на ревизорски комитет, ефективно вклучување во работата на ревизорските комитети на сите заинтересирани страни, функционирање на ревизорските комитети и други аспекти кои пред се се водени од очекувањата на Парламентот, јавниот сектор да ги прифати и спроведе принципите на добро управување пред се со јавните средства и воопшто.

### Утврдени состојби

- Во извештајот од Европската комисија за напредокот на РМ доставен во ноември 2010 година во делот 4.32, Поглавје 32 - Финансиска контрола се посочува:

“Може да се забележи одреден напредок во областа на ЈВФК. Владата донесе стратегија за развој на ЈВФК, вклучувајќи краткорочен акциски план, но документот не вклучува среднорочни до долгорочни приоритети на политиката. Спроведувањето на законот за ЈВФК се соочува со значајни доцнења. Одредени јавни организации основаа одделенија за финансиски работи и одделенија за оперативна внатрешна ревизија, но потребни се понатамошни напори кај сите други буџетски корисници. Секундарното законодавство за финансиско управување и контрола не е донесено во предвидениот рок и развојот на ФМК е бавен. Усвоено е секундарното законодавство за внатрешна ревизија. Нацрт законот за централна финансиска инспекција не е усвоен“.

Во Заклучокот Европската комисија оценува дека “постои **ограничен напредок во однос на ЈВФК**. Потребни се напори за да се комплетира правната рамка и да се обезбеди нејзино спроведување, особено во однос на основање на системи за финансиски управување и контрола“.

- Во 2009 година секторот доставил известување<sup>17</sup> до институциите на централно ниво за обврските кои што институциите треба да ги исполнат. Во известувањето е наведено дека согласно ЗЈВФК најдоцна до крајот на октомври 2009 година треба да назначат лице кое ќе известува за неправилности и сомнежи за измама и корупција со напомена дека истото може да биде од редот на вработените освен раководителот на ЕФП, раководителот на внатрешната ревизија и внатрешниот ревизор. Исто така укажуваат дека е потребно да се формира сектор/одделение за финансиски прашања чиј раководител директно ќе одговара на раководителот на субјектот и највисокиот раководен државен службеник и ќе биде одговорен за целокупното финансиско управување и контрола во субјектот, како и дека

---

<sup>17</sup>Извор на податоци: Известување до Биро за регионален развој од МФ на РМ – Сектор за ЈВФК број 15-28951/1 од 24.08.2009 година.

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

сите објаснувања во врска со ЈВФК може да се најдат на страната на МФ на РМ Сектор за ЈВФК.

- Во 2010 година сектор доставил Извадок од нацрт<sup>18</sup> записник од 183 - та седница на Влада на РМ до субјектите за воведување и функционирање на системот на ЈВФК со следните заклучоци и насоки:
  - 126 институции да основаат посебна организациона единица за финансиски прашања како сектор или одделение најдоцна до крајот на 2010 година;
  - 129 институции да назначат раководител на единицата за финансиски прашања најдоцна до крајот на 2010 година;
  - 39 институции да назначат одговорен сметководител до крајот на октомври 2010 година;
  - 68 институции да назначат лице задолжено за неправилности до крајот на октомври 2010 година;
  - 29 институции да основаат сопствена единица за внатрешна ревизија најдоцна до крајот на 2010 година;
  - 11 институции да организираат внатрешна ревизија со ангажирање на внатрешна ревизија од друг субјект од јавниот сектор врз основа на договор до крајот на октомври 2010 година;
  - 56 институции да назначат раководител на внатрешна ревизија до крајот на 2010 година;
  - 7 институции да не доверуваат задачи за финансиско управување и контрола и други задачи во субјектот што не се поврзани со функцијата внатрешен ревизор и;
  - 4 институции да донесат Повелба за внатрешна ревизија најдоцна до крајот на октомври 2010 година.

Ваквите податоци со конкретните задолженија и насоки дадени од Владата на РМ ја потврдуваат состојбата со воведувањето и развојот на системот на ЈВФК.

- Во делот на обуките за јавната администрација, Владата на РМ на 114 - та тематска седница од 2007 година дискутирала и укажала дека обуките се уште се спроведуваат ad hoc и главно се финансирани од меѓународни донатори, со задолжување на Генералниот секретаријат – Сектор за анализа на политиките и координација за 2008 година да подготви програма за обука на јавната администрација за сите министерства, која овој сектор би ја спроведувал најмалку два пати месечно. По ова прашање побарано е АДС и Генералниот секретаријат да подготват концепт на обуки на јавната администрација кои би се одвивале во повеќе фази со цел министерствата интерно да согледаат какви обуки им се потребни, план за обуки, по која

---

<sup>18</sup>Извор на податоци: извадок од Нацрт записник од 183 та седница на Владата на РМ – ГИ за функционирањето на системот на ЈВФК број 51-5062/1 од 14.09.2010 година

---

методологија би се одвивале, спроведување на обуките, спроведување на евалуација како и определување на следниот циклус на обучување. Притоа, укажано е дека е потребно најмалку една обука да биде финансирана од сопствени средства.

Во таа насока во периодот од 2009 – 2010 година преку АДС се проектирани повеќе обуки врз основа на донесени стратегии и годишни програми за обука на државните службеници во РМ на различни теми – развивање на управувачки способности на раководни државни службеници, јавна администрација и државна служба, управување со проектен циклус, систем на државна служба во РМ, постапка за селекција и вработување на државни службеници, регистер на државни службеници, антикорупциски мерки и етика во државна служба, обука на вработените во одделенијата и секторите за управување со човечки ресурси, управување и работење со буџет и финансии и други. Овие обуки не се изведени и не се вклучени во обуките за ЈВФК во организација на МФ на РМ.

- Еден од елементите за успешно воведување и развој на концептот на ЈВФК покрај доволната и соодветна кадровска екипираност е и проценката на вкупните потребни и потрошени средства за финансирање на активностите поврзани за успешно воведување и развој на системот на ЈВФК. Воведувањето и развојот на системот на ЈВФК претставува дел од активностите познати како Реформа на јавната администрација<sup>19</sup>. Средствата за реализација на оваа владина програма се планирани и реализирани во Буџетот - програма К во која се вклучени 4 подпрограми од кои К1 и К2 се однесуваат на Реформа на државна администрација и Стручно оспособување и усовршување. За воведување на системот на ЈВФК во РМ добиена е и техничка помош во форма на опрема. Вкупната вредност на средства буџетирани за периодот 2007 – 2010 година за двете подпрограми К1 и К2 изнесува 514.278 илјади денари. Со буџетите за 2007 и 2008 година за К1 проектираните средства се однесуваат на расходи за исплата на надоместоци (невработеност, пензиско и инвалидско осигурување, здравствено осигурување за технолошки вишок и др.) додека спроведувањето на реформите во јавниот сектор (финансиски систем, јавна администрација и др.) ќе се спроведува преку техничка помош во вид на консултантски услуги, добра и тренинг преку два гранта<sup>20</sup> и Светска Банка. Во буџетите за 2009 и 2010 година за К2 проектираните средства се однесуваат за реформа на јавната администрација во насока на зголемување на квалитетот, капацитетот и професионалноста на јавната администрација и оспособување за генерички обуки на државните службеници како составен

---

<sup>19</sup>Извор на податоци: Реформата на јавната администрација претставува еден од повеќето приоритети одредени во повеќе документи на ЕУ за исполнување од страна на Република Македонија (краткорочна рамка за исполнување).

<sup>20</sup>Извор на податоци: Буџет на РМ за 2007 година - Сл. Весник бр. 121 од 05.10.2007 година и Буџет на РМ за 2008 година – Сл. Весник бр. 90 од 18.07.2008 година;

дел на ГП за 2009 година и во 2010 година за зајакнување на капацитетите на јавната администрација и формирање на ефикасна државна администрација оспособена за успешна имплементација на интеграциските процеси во ЕУ и НАТО (преку спроведување на обуки, за ефикасно управување со буџетски средства, имплементација на ефикасни контролни механизми во управувањето, унапредување на финансиското управување со фондовите и усовршување на вработените со ЕУ регулативата).

### Препораки

Активностите на ревизијата на успешност имаат за цел да помогнат наредните процеси и активности на воведување и развој на концептот на ЈВФК во Република Македонија, да се фокусираат на исполнување на поставените постулати на национално и институционално ниво. Со цел да даде придонес во функција на подобрување и унапредување на состојбите утврдени кај ризичните подрачја како и наодите претставени во овој извештај, ревизијата ги дава следните препораки:

- Владата на РМ да преземе активности за разгледување и усвојување на Стратегијата за развој на ЈВФК во Република Македонија поради нејзиното значење како основен и појдовен документ од кој произлегуваат и се развиваат потребните активности како на централно така и на локално ниво за наредниот период. Преточувањето на стратешките приоритети во детален акционен план со динамика по активности, надлежности и институции ќе придонесе кон систематизирано и целосно управување со приоритетите за развој на концептот на ЈВФК, имајќи ги предвид веќе дадените насоки од 2010 година;
- Министерот за финансии да преземе активности за формирање на комитетите согласно законот за ЈВФК кои како консултативни тела на министерот својата додадена вредност ќе ја реализираат преку идентификување на процесите и процедурите кои имаат потреба да бидат зајакнати и тоа преку оценка на постоење на соодветни политики и процедури, дали истите се воспоставени и дали функционираат. Во таа насока треба да се донесат прецизни упатства – деловник за работа во кој ќе се прецизираат прашањата за кои комитетите ќе се консултираат од областа на ФУиК и ВР;
- Министерството за финансии на РМ – Сектор за ЈВФК да преземе активности со цел забрзување на процесите за формирање, воспоставување и функционирање на ЕФП и ЕВР кај субјектите како негова законска надлежност;
- Раководителите на субјектите на централно и локално ниво итно да ги спроведат одредбите од законот за ЈВФК во насока на формирање на ЕФП и ЕВР и назначување на потребните функции за воведување на концептот на ЈВФК. Раководителите на субјектите за овие потреби да извршат снимања и

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

- усогласувања на подзаконските акти заради соодветна проекција на потребните финансиски, кадровски и организациони капацитети;
- Поради надминување на временски определената законска рамка за донесување на пропишаните подзаконски акти, препорачуваме министерот за финансии да ја интензивира постапката за донесување на останатите прописи заради заокружување на потребната и неопходна подзаконска регулатива. Овие постапки би овозможиле на институциите на централно и локално ниво да започнат со поинтензивно спроведување и имплементација на ЈВФК кај субјектите;
  - Во насока на подобрување на состојбата со проектираната потребна кадровска пополнетост како на ниво на МФ на РМ така и на ниво на субјектите кои се задолжени да ги имплементираат одредбите од законот за ЈВФК, Владата на РМ и МФ на РМ да дадат приоритет во одлуките за пополнување пред се на Секторот за ЈВФК во МФ на РМ како и на субјектите, со цел подобра и поголема ефикасност во спроведувањето и имплементација на ЈВФК со оглед на тековните состојби со кадровска екипираност од кои понатаму зависи и степенот на имплементација на законот за ЈВФК;
  - Владата на РМ како и МФ на РМ да направат приоритети за вработувања со оглед на фактот дека најголем проблем на институциите на централно и локално ниво за воведувањето и имплементацијата на ЈВФК претставува слабата кадровска екипираност, да обезбедат финансиски средства за вработување на внатрешни ревизори, како и пополнување на единиците за финансиски прашања кои се од круцијално значење за процесот на воведување и развој на ЈВФК;
  - Со оглед на фактот дека се спроведени определен број на обуки како активности во рамки на странски проекти, а заради постигнување и унапредување на ефикасно воведување и развој на концептот на ЈВФК, унапредување и одржување на стручните и професионалните знаења од страна на вклучените лица, препорачуваме МФ на РМ да креира и спроведе дополнителни обуки кои ќе придонесат да се подигне нивото на познавање и напредок во процесот на развој на ЈВФК и разрешување на дилемите и несигурностите кои се присутни кај субјектите. Заради зголемување на квалитетот, капацитетот и професионалноста на лицата кои имаат доверени задачи од сферата на ЈВФК потребно е нивно оспособување за генерички обуки;
  - Раководителите на субјектите на централно и локално ниво да обезбедат соодветно значење и функционирање на позициите на ЕФП и ЕВР како и на спроведувањето и имплементацијата на законот за ЈВФК, во насока на зајакнување на финансиската контрола која пак е во функција на донесување на добри деловни одлуки и мудро и оправдано трошење на буџетските средства. Со ова сите вработени пред се раководството треба да

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

обезбедат јасна порака дека контролната одговорност треба сериозно да се сфати и да се разбере сопствената улога во целиот систем на внатрешна контрола;