

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

Ревизијата на успешност е спроведена со цел да се даде оценка за ефикасноста и ефективноста на воспоставениот систем на финансиското 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. Финансиското 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. Внатрешната ревизија.

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

### 1. Правната рамка и стратешките документи

Во рамките на ризичната област која ги третира прашањата од областа на Правната рамка и стратешките документи кај Државното правобранителство, ревизијата се фокусираше на утврдување на евентуални слабости во делот на правната рамка и стратешките документи кои можат да влијаат врз воспоставувањето и функционирањето на финансиското управување и контрола. Ревизијата констатира дека се преземени повеќе активности и донесени се интерни акти и тоа:

- **Стратешки план на Државното правобранителство<sup>1</sup>** кој претставува стратешки документ преку кој се дефинираат активности за остварување

---

<sup>1</sup> Стратешки план на Државно правобранителство за 2013-2015 и 2014-2016 година.

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

на конкретната и единствената цел на Државното правобранителство која се состои во правна заштита на имотните права и интереси на Република Македонија пред судовите и други органи во земјата и странство и претставува континуирано продолжување на стратешките цели и приоритети, програмите, активностите, потребните ресурси и финансиски средства за нивна реализација како и очекуваните резултати (детално образложено во точка 2.1.2.).

- **Годишен распоред за работа** на Државното правобранителство<sup>2</sup> со кој се обезбедува ажурно, ефикасно и рационално извршување на Државно правобранителската функција како основна законска дејност на органот, како и усогласено извршување на вкупните активности на органот на територијата на Република Македонија (детално образложено во точка 2.1.2.).
- **Годишен извештај за работата** на Државното правобранителство за 2013 година. Согласно член 34 од Законот за државното правобранителство најмалку еднаш годишно Државниот правобранител за работата на Државното правобранителство ја известува Владата на Република Македонија (детално образложено во точка 2.1.2.).
- **Правилник за внатрешна организација и Правилник за систематизација на работните места** во Државното правобранителство со кои се уредува внатрешната организација, видовите на организациони облици, нивниот делокруг, раководење со организационите облици, начинот на работа, вкупниот број, назив на работните места и звањата, распоред на работните места по организациски единици, описот на работните места и работни должности (детално образложено во точка 2.1.1.).
- Во текот на 2013 година со Одлука формирана е работна група за **утврдување на ризици** и изготвување на процедури за работа. Утврдените ризици се воведени во **Регистар на ризици**, кој не е ажуриран до денот на ревизијата и воедно истите не се интегрирани во стратешки документ за управување со ризиците односно отсуствува **Стратегија за управување со ризици**. Во текот на ревизијата донесено е решение за формирање работна група за изготвување на наведената стратегија со чие донесување и имплементација, ризикот за појава на отстапувања во спроведување на целокупните активности и остварувањето на планираните цели, ќе се сведе на прифатливо ниво (детално образложено во точка 2.1.2.).

Воспоставената правна рамка како и донесените стратешки документи кои поблиску го уредуваат целокупното работење на Државното правобранителство, како и продолжувањето на започнатите активности за донесување на стратегија за управување со ризици, претставуваат основа за ефикасно и ефективно надградување и функционирање на системот на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија и истите се насочени кон реализација на целите на Државното правобранителство.

---

<sup>2</sup> Годишен распоред за работа на Државното правобранителство за 2013 и 2014 година и измени и дополнувања на годишните распореди за работа за 2013 и 2014 година.

### 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 насока на давање на одговори за секое од поставените прашања, утврдени се следните состојби и дадени се образложенија:

##### 2.1.1. Контролна средина

Со одредбите на ЗЈВФК и Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор е уредена обврската раководителот на субјектот да воспостави контролно опкружување/контролна средина како една од компонентите на ФУК. Контролното опкружување претставува основа за останатите компоненти на внатрешната контрола и неговото правилно воспоставување, придонесува за намалување на ризиците во однос на неправилно користење на средствата како и зголемување на дисциплината и одговорноста на вработените. Раководителите и вработените потребно е да имаат соодветно ниво на личен и професионален интегритет и разбирање за значењето на активностите кои ги извршуваат.

Со цел раководителот да обезбеди разумно уверување за воспоставување ефикасен и ефективен систем на ФУК, а заради постигнување на основните цели на субјектот, потребно е да се воспостават елементи на контролно опкружување и тоа:

- личен и професионален интегритет на раководителите и вработените во субјектот;
- начин на размислување и стил на работење на раководителите;
- организациона структура која обезбедува поделба на одговорностите, хиерархија и јасни правила, права, обврски и нивоа на известување;
- политики и практики на управување со човечки ресурси и
- компетентност на вработените.

Од увидот извршен во доставената документација и извршените разговори, ревизијата го констатира следното:

- Со воспоставената структура во субјектот е формиран СФП, кој е надлежен за вршење на работите од областа на ФУК. Со **Правилникот за**

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

внатрешна организација и Правилникот за систематизација на работните места во Државното правобранителство предвидени се две одделенија и четиринаесет работни места, од кои пополнети се четири работни места. Ревизијата констатира дека не се пополнети раководните места - раководител на сектор и раководители на одделенија како и работното место советник за буџетска контрола и самостоен референт - ликвидатор. Од погоре наведеното може да се констатира дека постои недоволна кадровска екипираност во СФП која влијае на непречено функционирање, следење и развој на ФУК;

- Согласно член 12 од ЗЈВФК, раководителот на ЕФП изготвува план за воспоставување на ФУК. Поради непотполнетост на работното место раководител на СФП, **Планот за воспоставување и развој на финансиско управување и контрола** го изготвил координаторот за ФУК, назначен со акт од страна на раководителот на субјектот;
- Начинот на однесување и работење на државните службеници е уреден со **Кодекс на Државното правобранителство** како и со **Етичкиот кодекс за државни службеници** донесен од страна на МИОА. Вработените во Државното правобранителство со потпишување на изјави се обврзуваат да се придржуваат на одредбите на наведените кодекси;
- Заради зголемување на ефикасноста во извршувањето на тековните работи, преку развој на нови вештини и надградување на знаењата на државните службеници, раководителот на субјектот донел **Годишни програми за обука на државни службеници за 2013 и 2014 година**.
- Согласно одредбите од Законот за воведување на систем на управување со квалитет и заедничката рамка за процена на работењето и давањето на услуги во државната служба, Државното правобранителство во 2012 година има склучено договор за имплементација на **системот за управување на квалитет ИСО 9001:2008** и истиот е во примена. Во 2014 година започната е постапка за јавна набавка на услуга за сертификација на системот за управување и контрола ИСО 9001:2008 и истата е во тек.

Преземените активности од страна на раководството во Државното правобранителство упатуваат на констатацијата дека е воспоставено контролно опкружување кое овозможува функционирање на системот на ФУК и остварување на посебните и општите цели на субјектот, но потребно е да се продолжи со преземените мерки за надминување на недоволната кадровска екипираност и обезбедување на соодветен сретификат за системот на управување и контрола ИСО 9001:2008.

### 2.1.2. Управување со ризиците

Управувањето со ризик, како една од компонентите на ФУК, 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. Потребно е субјектот да ги утврди и оцени внатрешните и надворешните

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

ризици кои може негативно да влијаат на исполнувањето на целите на субјектот, и ги спроведе потребните контроли со цел изложеноста на ризик или последиците од можен ризик да бидат на прифатливо ниво. За спроведување на наведените активности, раководителот на субјектот донесува стратегија за управување со ризикот, која се ажурира на секои три години и во случаите кога ризикот значително се менува.

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

- Во Државното правобранителство секоја година се донесува **Стратешки план** за наредниот тригодишен период во кој се содржани и потесно се разработуваат: мисијата и визијата на органот, задачите и обврските, специфичностите, организационата поставеност и односи во состав на органот, осврт на постигнатите резултати во изминатиот период, како и приоритетите и целите на органот за наредниот тригодишен период, програми и потпрограми за реализација на поставените цели и приоритети и план за нивно спроведување.
- Раководителот на субјектот донесува **Годишен распоред за работа** со кој се утврдуваат посебните задолженија на Државните правобранители и останатите вработени во Државното правобранителство.
- Согласно член 34 од Законот за државното правобранителство секоја година се изготвува и до Владата на Република Македонија се доставува **Годишен извештај за работата на Државното правобранителство**.
- Во 2013 година, со Одлука формирана е работна група за **утврдување на ризици** и изготвување на процедури за работа. Од страна на членовите на групата изготвени се Табели на можен ризик во делот на ФУК и во делот на работењето со предметите. Во Табелите на можен ризик за секој поединечен ризик е извршена анализа, проценка на влијание и веројатност за случување, утврдување на потребните контролни активности за намалување/отстранување на ризиците, како и одговорните лица за спроведување на контролите.
- Преземени се активности за **пренесување на ризиците на друг правен субјект**, за што во 2013 и 2014 година се склучени договори за осигурување на згради односно канцеларии, мебел и подвижности во седиштето и две подрачја на Државното правобранителство во траење од 12 месеци.
- Државното правобранителство нема преземено активности со кои освен регистарот на ризици ќе ги изготви и другите делови од **Стратегијата за управување со ризици**, со што ќе се оформи еден документ кој ќе претставува основа за начинот на управување со ризиците во Државното правобранителство. Во текот на ревизијата донесено е Решение за формирање на работна група за изготвување на Стратегија за управување со ризици, кои опфаќаат утврдување, проценка и контрола на можни настани и состојби кои може да имаат негативно влијание врз постигнувањето на целите на Државното правобранителство.

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

Донесените стратешки планови и годишен распоред за работа, воспоставувањето на регистар на ризици и преземените активности за изготвување стратегија за управување на ризиците како посебен документ претставуваат основа за унапредување на процесот на управување со ризици и обезбедување на разумно уверување дека целите на Државното правобранителство ќе бидат остварени.

### 2.1.3. Контроли

Контролните активности се политики и постапки, воспоставени за справување со ризиците и постигнување на целите на субјектот, кои треба да се имплементирани и практикуваат кај целокупните работни активности, на сите нивоа и кај сите функции. Контролните активности се ефективни доколку истите се соодветни, економични, сеопфатни, функционираат постојано според план и директно се поврзани со контролните цели. Со нив се опфатени постапки за одобрување, пренесување на овластувања и одговорности, разграничување на должности, систем на двоен потпис, постапки за точно, правилно и ажурно евидентирање на сите трансакции, како и воспоставување на ex-ante и ex-post финансиска контрола, усогласување на евиденции и контроли во информатичка технологија.

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

- **Текот на движење на документацијата** за секое ниво на одговорност во Државното правобранителство е уредено со посебни мапи на процес за одделни видови на активности кои се спроведуваат во секојдневното работење. Уписниците и стручните книги во Државното правобранителство се водат согласно донесено Упатство, а секоја година се донесува и акт Распределба за водење на уписници и помошни книги во писарницата, со кој се определуваат поединечните задолженија на архиварите-уписничари за водење на истите. Донесени се и процедури за уредување на начинот и постапката на вршење на работењето со предметите.
- Почнувајќи од 2012 година, во примена се донесените решенија за давање генерално овластување за **преземање на финансиски обврски** на Државните правобранители за сите подрачја, како и решение за давање генерално овластување за **лице за плаќање**, во рамки на одобрените средства согласно решенијата за внатрешна распределба на буџетот. Поради непополнетост на работното место раководител на СФП, овластувањето за лице за плаќање е дадено на Државен правобранител за подрачје Скопје, кој во исто време е и еден од тројцата овластени потписници на трезорската сметка. Во досегашниот период не била

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

- воспоставена Евиденција на издадени овластувања а по укажување од ревизијата, истата е воспоставена.
- Во Државното правобранителство, во претходниот период донесени се повеќе **интерни акти/мапи** на процес со кои се уредува вршењето на активностите за подготовка и вршење редовен попис и усогласување на фактичка со сметководствена евиденција, преземањето на финансиски обврски и нивно плаќање, како и спроведувањето на постапките за доделување на договори за јавни набавки. Исто така донесени се и повеќе интерни процедури во делот на благајничко работење, пресметка и исплата на плати, планирање и изготвување на буџет, материјално работење, како и определување на лимитите за користење на службени мобилни телефони. Со извршените тестови за усогласеност во процесот на набавки и плаќање, утврдени се одредени отстапувања, детално образложени во точка 2.2.1. од овој извештај.
  - Со процедурите е уредено кои вработени и на кој начин се инволвирани во процесите при што различни лица вршат одобрување, извршување, евидентирање и контрола. Во Државното правобранителство воспоставен е **систем на повеќе потписи**. Согласно донесените процедури за секоја исплата потребно е да се добие потврда за обезбедени финансиски средства од страна на СФП.
  - Во Државното правобранителство воспоставен е електронски **систем за влез** со идентификациска картичка и поставен е систем на камери за видео надзор.
  - Советникот за буџетска координација врши ex-ante финансиска контрола а повремено врши и ex-post **финансиска контрола**, поради тоа што не се пополнети систематизираните работни места. Од страна на раководителот на субјектот, ова лице е назначено за **Координатор за финансиско управување и контрола**. Според одредбите на член 12 став 2 од ЗЈВФК Координаторот за ФУК не смее да врши ex-ante и ex-post контролни активности, што доведува до спојување на надлежностите кај едно лице.
  - Поради отсуство на раководител на СФП, координаторот за ФУК спроведува одредени контролни активности и дава предлози и мислења и извршува други активности во делот на воспоставување систем на ФУК согласно ЗЈВФК.
  - Во 2012 година со решение назначено е лице кое известува за **неправилности и сомнежи за измами или корупција** во Државното правобранителство и за истото се доставени податоци до надлежните органи. Во меѓувреме немало промени на лицето задолжено за неправилности, а според добиените сознанија во досегашниот период до истото не била поднесена пријава за неправилности или сомнеж за измама или корупција.

Обврската на раководителот на субјектот да обликува соодветен информациски систем и организациска структура како и пропишувањето на

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

процедури и разграничување на должностите се уредени со одредбите на член 7, член 8 и член 17 од ЗЈВФК.

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

- Со актите за внатрешна организација и систематизација на работните места во Државното правобранителство не е предвидена посебна организациона единица која се грижи за ИТ системот. Предвидени се две работни места од областа на ИТ, но и покрај сите преземени активности во насока на ангажирање на лица од областа на ИТ, во досегашниот период истите не се пополнети.
- Не е направена проценка на ризици од хаварија и обезбеден соодветен континуитет на најнеопходните системи.
- Не е изготвена и донесена ИТ Стратегија за развој на информациониот систем, како документ за сеопфатна ИТ безбедност, што не е во согласност со Меѓународните стандарди<sup>3</sup> и најдобрите практики од областа на ИТ<sup>4</sup>, и исто така нема донесено ниту ИТ политики и процедури.

Погоре наведените состојби упатуваат на присуство на ризици во делот на управување со ИТ ресурсите во линија со приоритетите за развој на субјектот, идентификување на ИТ можностите, капацитетите и човечките ресурси.

Во делот на водењето на деловните книги, обработката на податоците и контролата на внесените податоци во информациските системи, ревизијата утврди дека има распределба на надлежности во Апликациите за финансиско работење и има резервна копија на податоци (backup) на посебен медиум (УСБ), но утврди и одредени отстапувања како што се:

- Не е генерирана копија на податоци на надворешна локација;
- При користењето на апликацијата за финансиско работење не се вградени одредени контроли за пристап до апликацијата и податоците односно сите вработени се најавуваат со ист кориснички профил и лозинка;
- Податоците од финансиското работење од минати години не се заклучени и постои можност истите да бидат променети.

Погоре наведените состојби упатуваат на присуство на ризици кои може да имаат влијание на веродостојноста на финансиското известување и безбедноста на податоците во информациските системи. Во текот на ревизијата преземени се активности во насока на отстранување на отстапувањата односно се изврши заклучување на податоците од финансиското работење од минати години, по што повеќе не постои можност истите да бидат променети, и вградени се контроли за пристап до апликацијата за финансиско работење, односно за секој корисник се дефинира посебна лозинка.

---

<sup>3</sup> МСР 315, Службен весник на Република Македонија број 79/2010

<sup>4</sup> CobiT 4.1 стандард PO1



## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

Со преземањето на активности за воспоставување политики и процедури за важните функции во делот на доделување на овластувања и одговорности за извршување на работните задачи, обезбедување надзор, пристап и заштита на ресурсите и информацискиот систем, овозможени се услови за намалување на ризиците и постигнување на целите на субјектот, но потребно е зајакнување на контролните активности во делот на ex-post финансиската контрола и пополнување на потребните работни места.

### 2.1.4. Информации и комуникации

Информациите и комуникациите претставуваат дел (компонента) од ФУК кои ги опфаќаат процесите за утврдување, собирање и распределување на доверливи и сигурни информации во соодветна форма и временска рамка; ефективна хоризонтална и вертикална комуникација на сите хиерархиски нивоа во субјектот; градење соодветен информациона систем за управување; документација и графички приказ со правила за подготвување, извршување, пренесување, употреба и архивирање на документи; документирање на сите оперативни процеси и развој на ефективен, навремен и доверлив систем на известување. Субјектот треба да воспостави систем на внатрешна и надворешна комуникација, кој ќе обезбеди прецизно, непречено и брзо дистрибуирање на информациите, со цел нивно комплетно и навремено доставување до крајните корисници.

Од извршениот увид во доставената документација и спроведените разговори, ревизијата го констатира следното:

- Добивањето на точни, веродостојни, целосни и навремени **информации** во Државното правобранителство се обезбедува преку редовно одржување на седници на стручниот колегиум на кои учествуваат државни правобранители, раководители на сектори и одделенија и други вработени по потреба. Исто така од страна на вработените се изготвуваат и писмени информации, извештаи и анализи кои се доставуваат до раководителот на субјектот а кои се однесуваат како на извршување на буџетот/финансискиот план и употребата на ресурси, така и во делот на информирање за вршење на работењето со предметите и остварувањето на програмите од стратешкиот план;
- **Внатрешната комуникација** помеѓу подрачните единици и Државното правобранителство се одвива по пат на електронска пошта, писмени дописи и користење на фиксна и мобилна телефонија. Нема воспоставено електронска архива, поради што приемот, распоредувањето и преносот на документи се одвива рачно преку архивата на Државното правобранителство, каде документите се заведуваат во приемна книга, распределуваат по архивски знаци и по пат на интерна доставна книга се доставуваат до уписничарите задолжени за водење на поделните уписници согласно донесеното Упатство;

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

- Како стратешки приоритет за период 2014-2016 е утврдено воспоставување на **автоматизиран компјутерски систем** за управување, сигурност и заштита во заведувањето и распоредувањето на предметите кои се водат во Државното правобранителство и обезбедување на дигитални сертификати со токен за сите државни правобранители. Целта за воспоставување на автоматизиран компјутерски систем е да придонесе за сигурност и заштита во заведувањето и распоредувањето на предметите и тоа од доставување на документите, прием, отварање и нивно прегледување, поднесоци, документи и податоци во електронска форма, работата на архивата во однос на водење на уписниците, образување на предмети, предавање на предметите во работа, прераспределба на предметите, извршувањето и наплатата на предметите и архивирање на предметите;
- **Надворешна комуникација** на Државното правобранителство со надлежните органи, согласно законските надлежности, се врши со доставување на извештаи за реализираните активности. Во рамки на законски утврдените надлежности, Државното правобранителство во врска со прашања од значење за остварувањето на неговата основна функција и по прашања од заеднички интерес соработува со органите на државната власт, судовите и со физички и правни лица. Покрај редовната соработка помеѓу Државното правобранителство и органите на државната управа, која најчесто се однесува на нивно застапување пред надлежните судови, на нивно барање дава стручни правни мислења по одредени прашања, правни совети и правна помош;
- Во делот на остварување на комуникација со јавноста, Државното правобранителство има своја веб страна на која се поставени ажурирани информации, соопштенија, документи (стратешки планови, годишни извештаи за работа, ревизорски извештаи), список на лица за контакт со јавноста и други содржини од областа на државно правобранителската функција;
- Во досегашниот период до Управата за финансиска полиција не биле доставувани извештаи во кои се известува за пријави за **неправилности и сомнежи за измами**. Ваквата состојба не е во согласност со одредбите на член 12 и член 13 од Уредбата за постапката за спречување на неправилности, начинот на меѓусебната соработка, формата, содржината, роковите и начинот за известување за неправилностите, каде е уредено дека Извештај се поднесува четири пати годишно и во случај кога не се пријавени неправилности и сомнежи за измами или корупција при користењето на јавните средства односно средствата на Европската Унија. По укажување од страна на ревизијата преземени се активности и доставено е известување до Управата за финансиска полиција, со кое се известува дека до лицето задолжено за неправилности во период од 01.01.2014 година заклучно со 31.08.2014 година нема поднесено пријава за неправилности и сомнежи за измами или корупција при користење на јавните средства.

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

Наведените состојби упатуваат дека воспоставениот систем за информирање и комуникации во Државното правобранителство овозможува прибирање, анализа, обработка и доставување на информациите до крајните корисници, како и соодветна размена на информации. Продолжувањето на започнатите активности за воспоставување на автоматизиран компјутерски систем, ќе придонесе за зголемување на ефикасноста и ефективноста на ФУК и остварување на целите на субјектот.

### 2.1.5. Мониторинг

Мониторингот, како дел од ФУК 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 спроведените разговори, ревизијата ги утврди следните состојби:

- Од страна на раководството на субјектот **постои позитивен став за постапување** по препораките за начините на јакнење на внатрешните контроли дадени од внатрешните и надворешните ревизори и преземени се активности за нивно спроведување.
- Изготвен е **Годишен финансиски извештај** за 2013 година со пропишаните акти/прилози, меѓу кои е и Извештајот за спроведените самопроценки на системот за ФУК спроведени од раководителот на субјектот преку ЕФП.

Извештајот за извршената самопроценка е потпишан од страна на раководителот на субјектот и истиот не содржи препораки и коментари.

Преземените активности за воспоставување на мониторинг на системот на внатрешна контрола и негово редовно следење, позитивниот став кој раководството го има кон препораките на внатрешната и надворешната ревизија, како и изготвувањето на извештај за спроведените самопроценки и извршеното самооценување на ФУК, обезбедуваат уверување дека воспоставените внатрешни контроли одговараат на целите, опкружувањето, ресурсите и ризиците и дека истите се прилагодуваат согласно промената на ризиците и состојбите кај субјектот.

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

**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**

Согласно одредбите на ЗЈВФК, Законот за буџетите и ЗЈН, раководителот на субјектот има обврска да воспостави систем на интерни контроли во процесот на спроведување на набавките и плаќањата. Преземањето на ваквите активности има за цел намалување на ризикот од недоследно почитување на законските и подзаконските акти, во насока на обезбедување конкуренција, еднаков третман и недискриминација на економските оператори, транспарентност и интегритет во процесот на доделување на договори за јавни набавки, рационално и ефикасно искористување на средствата, како и воспоставување на соодветни контроли во делот на настанување, вреднување и реално постоење на обврските спрема добавувачите.

За потврдување на ефективноста на системот на интерни контроли во процесот на набавки и плаќање извршивме ревизија на начинот на спроведување на активностите и тоа во делот на утврдување на потребите и иницирање на набавките, спроведувањето на постапките за доделување договор за јавна набавка, начинот на реализација на склучените договори, како и движењето, контролата, одобрувањето и исплатата на финансиската документација.

Ревизијата направи увид во интерните акти, организационата поставеност и спроведените шест постапки за јавни набавки во 2013 година, за кои согласно евиденцијата на јавните набавки, склучени се договори во вкупна вредност од 1.522 илјади денари, како и две спроведени постапки за јавни набавки во 2014 година. Врз основа на спроведеното интервју и следење на активностите поврзани со процесот на спроведување на набавките, како и извршените детални тестови го констатиравме следново:

- Заради утврдување на начинот и постапката за доделување на договор за јавна набавка, во Државното правобранителство во 2011 година донесен е интересен акт Упатство за јавни набавки, а во 2012 година и Процес на јавни набавки кој се состои од мапа на процес за набавка на стоки/услуги/работи со проценета вредност до 5.000 евра и мапа на процес за набавка на стоки/услуги/работи со проценета вредност до 20.000 евра во денарска противвредност без вклучен ДДВ. Со истите се уредува начинот на изготвување на барање за одлука за јавни набавки, спроведување на постапките, склучување на договори и оформување на досие за постапка за секој доделен договор и истите се уште се во примена. Според добиената

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

- информација од лицето за јавни набавки, во текот на ревизијата отпочнати се активности за дополнување и изменување на наведените акти заради усогласување со измените во ЗЈН.
- За вршење на работите од областа на јавни набавки, согласно интерниот акт за организација и систематизација на работните места во Државното правобранителство, предвидени се две работни места во рамки на одделението за буџетска координација, буџетска контрола и координација на јавни набавки и тоа советник за јавни набавки и помлад соработник за јавни набавки. Почнувајќи од 2012 година пополнето е едно работно место помлад соработник за јавни набавки кое поседува Потврда за положен испит за лице за јавни набавки. Во текот на ревизијата од страна на раководителот на субјектот донесени се две решенија за распоредување на државен службеник, со кои се врши промена на лицето за јавни набавки, при што новораспоредениот помлад соработник за јавни набавки не е обучен за вршење на работите од областа на јавните набавки согласно законот и не поседува соодветна потврда за положен испит за лице за јавни набавки, а заради континуитет на работењето, раководителот на субјектот донел Насоки за постапување со кои претходно задолженото лице се задолжува да врши работи од областа на јавните набавки и едукација на лицето кое не поседува Потврда за положен испит за лице за јавни набавки;
  - Плановите за јавни набавки за 2013 година и за 2014 година се донесени во законски утврдениот рок, а постапките за доделување на договорите за јавни набавки во 2013 година се спроведени во согласност со донесениот план за јавни набавки и неговите измени во текот на годината, како и во согласност со донесениот финансиски план.
  - Воспоставена е евиденција на набавките на месечно ниво до 500 евра во денарска противвредност без ДДВ, согласно член 11 од ЗЈН.
  - Во 2014 година спроведена е постапка за јавна набавка на канцелариски материјал, за која при евалуацијата на доставените понуди, комисијата за јавни набавки направила превид при аритметичката проверка на финансиската понуда на еден од добавувачите, кој подоцна на спроведената е-аукција постигнал најниска вкупна цена. Откако прворангираниот понудувач ја прекршил дадената изјава за сериозност на понудата со тоа што не ги доставил документите за докажување на личната состојба и одбил да склучи договор, договорниот орган ја поништил постапката, а при тоа во ЕСЈН не објавил негативна референца, што не е во согласност со член 47 став 6 од ЗЈН;
  - Користењето на интернет услуги во текот на 2013 година се врши врз основа на склучен договор за користење на телекомуникациски услуги од 2011 година, кој е со важност од 12 месеци и содржи одредба за автоматско продолжување на договорот за дополнителен период од 1 (една) година, последователно, по цена и услови кои важат во моментот на неговото

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

продолжување<sup>5</sup>. Ваквата состојба предизвикува да се врши дополнителна набавка на услуги без да биде спроведена постапка за јавна набавка со преговарање без претходно објавување на оглас што не е во согласност со член 99 од ЗЈН. Во текот на 2014 година спроведена е постапка за јавна набавка на интернет услуга која до денот на вршење на ревизијата не е завршена.

Наведените состојби упатуваат на тоа дека Државното правобранителство воспоставило систем на интерни контроли во делот на јавните набавки, за кој врз основа на спроведените тестирања, се стекнавме со уверување дека во најголем дел функционира согласно законите, подзаконските и интерните акти, со одредени отстапувања и слабости кои немаат поголемо влијание врз работата на субјектот.

Со извршената ревизија на интерните акти, презентираната документација и воспоставените интерни контроли кај **процесот на плаќање** во Државното правобранителство, ревизијата ги констатира следните состојби:

- Движењето, контролата, одобрувањето и исплатата на финансиската документација е уредено со интерни акти Процес на плаќање и Процес на преземање на финансиски обврски донесни во 2012 година.
- Со увид во деловните книги на Државното правобранителство и извршените тестови на усогласеност кои имаа за цел потврдување на функционирањето на системот на интерни контроли во делот на процесот на плаќање, утврдивме дека истите функционираат со одредени отстапувања и тоа:
  - при фактурирањето на услуги за фиксна телефонија и интернет услуги, во фактурите се наведуваат услуги и цени кои не се предвидени со склучените договори. Во текот на ревизијата доставена е рекламација до еден од операторите, по што е извршена корекција на фактурираните износи;
  - не се изготвува налог за набавка во вид на писмена нарачка или писмена потврда на нарачка од добавувачот односно дел од нарачките се вршат усно. По укажување од страна на ревизијата раководителот на субјектот преземал мерки за надминување на утврдената состојба;
  - фактурирани се паушални износи за режиски трошоци, при што не се презентирани договори за уредување на истите;
  - не е донесен акт за назначување на лице кое е одговорно за следење на реализацијата на склучените договори.

Наведените состојби упатуваат дека системот на интерни контроли во процесот на плаќање во Државното правобранителство функционира со

---

<sup>5</sup> Доколку претходно ниту една од двете договорни страни во рок од 15 (петнаесет) дена пред истекот на рокот на важност на договорот, не достави писмено известување до другата договорна страна, дека го раскинува договорот.

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

одредени исклучоци во делот на начинот на изработка на налог за набавка на стоки, потврдување на набавените/извршените услуги и следење на реализацијата на договорите.

### 2.2.2. Инвентарисување на средства и обврски

Обврската на субјектите корисници на средства од буџетите за вршење попис, усогласување на состојбата на средствата и нивните извори искажани во сметководството со фактичката состојба уредена со пописот (инвентарисување), изготвување на извештај за извршениот попис, прифаќање на извештајот со акт на раководителот на субјектот и постапување по истиот е уредена со Законот за сметководство за буџетите и буџетските корисници и Правилникот за сметководството за буџетите и буџетските корисници.

Со извршената ревизија на процесот на инвентарисување констатиравме одредени состојби за кои се дадени образложенија и тоа како што следи:

- Во 2011 година донесени се: “Упатство за подготовки, вршење редовен попис и усогласување на сметководствената со фактичката состојба на средствата, побарувањата и обврските “ и “Процес на подготовка и вршење редовен попис и усогласување на фактичка со сметководствена евиденција.
- Донесена е Одлука за формирање на Централна комисија за попис во Државното правобранителство и за формирање на комисији за попис за подрачјата на Државното правобранителство.
- Пописните комисији немаат донесено детални планови за работа пред почетокот на пописот и покрај утврдената обврска за подготвување на истите во погоре наведената одлука.
- Недвижниот имот кој го користи Државното правобранителство е опишан од страна на пописните комисији. Истиот е презентираан во деловните книги на тој начин што имотот во Прилеп и Битола е прикажан во билансната евиденција додека имотот во Скопје е прикажан вонбилансно поради неизвршеното упишување на правото на трајно користење на имотот во надлежната агенција<sup>6</sup>.
- Не се изготвени посебни пописни листи за утврдената состојба со пописот на материјалните и нематеријалните средства.
- Извештајот за извршениот попис не е систематизиран и изготвен на начин пропишан согласно подзаконските акти и наместо тоа истото се компензира со поврзани пописни листи од подрачјата на Државното правобранителство.

---

<sup>6</sup> Не е извршено упишување на правото на трајно користење на имотот во надлежната агенција и покрај повеќегодишната преписка помеѓу Државното правобранителство и Службата за општи и заеднички работи (СОЗР), постапувањето на Државното правобранителство по дадените насоки на СОЗР и изработениот геодетски елаборат од надлежната агенција како услов за понатамошно постапување.

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

- Раководителот на субјектот на 28.01.2014 година донел “Одлука за констатиран кусок и вишок на средства, налог за нивно воведување во сметководствена евиденција и за расходување на средства“, повикувајќи се на Извештајот од извршениот попис кој не е заведен во архивата<sup>7</sup>.

Наведените состојби упатуваат на присуство на ризици во однос на утврдување на фактичката состојба на средствата и можноста на усогласување на сметководствената со фактичката состојба која влијае на квалитетот на финансиските извештаи и информациите кои ги даваат истите.

### 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 слабостите и потенцијалните ризици во оваа област.

Воспоставувањето на внатрешната 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 утврдени се следните состојби и дадено е соодветно образложение за истите:

#### 3.1. Стандарди и методологија за извршување на внатрешната ревизија

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

Внатрешните ревизори во Државното правобранителство се запознаени со стандардите, Етичкиот кодекс на внатрешни ревизори, прирачникот за внатрешна ревизија и другите законски и подзаконски акти и истите ги применуваат во своето работење освен во делот на утврдените состојби. Раководителот на ЕВР и раководителот на субјектот во 2010 и 2014<sup>8</sup> година потпишале Повелби за внатрешна ревизија и истите се доставени до ЦЕХ при МФ.

Во насока на ажурно, професионално и совесно спроведување на внатрешната

---

<sup>7</sup> И покрај тоа што извештајот за попис не е архивиран, раководителот на субјектот во Одлуката ..... се повикува на соодветен архивски број кој одговара на архивскиот број на Одлуката за формирање на Централна комисија за попис во Државното правобранителство и за формирање на комисија за попис за подрачјата на Државното правобранителство, заведена под број ДП бр.02-371/13.

<sup>8</sup> Поради назначување на нов Државен правобранител на Република Македонија изготвена е нова Повелба за внатрешна ревизија.



## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

ревизија во Државното правобранителство и подобрување на работата од аспект на економичност, оперативност и квалитет а согласно ЗЈВФК и Правилникот за начинот на извршување на внатрешната ревизија и начинот на известување за ревизијата, во текот на 2013 година донесена е “Процедура за планирање и спроведување на ревизијата”.

Не е извршена супервизија на квалитетот на работењето на ЕВР од страна на ЦЕХ.

### 3.2. Организациона поставеност и кадровска екипираност на внатрешната ревизија

Државното правобранителство постапувајќи во согласност со одредбите на ЗЈВФК и остварениот просечен тригодишен буџет, во Правилникот за систематизација на работните места, ЕВР ја утврдува како одделение за внатрешна ревизија со четири работни места. Во известувачкиот период заклучно со 08.09.2014 година пополнети се две работни места (раководител на одделение и помлад соработник внатрешен ревизор на обука од декември 2011 година). Но, со Решение за распоредување на државен службеник, започнувајќи од септември 2014 година помладиот соработник внатрешен ревизор на обука се распоредува на работно место помлад соработник за јавни набавки што предизвикува одделението за внатрешна ревизија со денот на известување од извршената ревизија да е пополнето само со едно работно место.

Одделението за внатрешна ревизија е организациски и функционално независно и директно одговорно на раководителот на субјектот. Функционалната независност на одделението се обезбедува преку неговата независност од другите организациони единици на Државното правобранителство во планирање на работата, извршување на внатрешната ревизија и известувањето.

Во делот на давањето мислење за внатрешните правила и акти на субјектот пред истите да стапат на сила, на ревизијата и беше презентирано изготвено мислење од страна на раководителот на ЕВР во текот на 2012 година во делот на “Процесот на преземање на финансиски обврски“ и “Процесот на плаќање”.

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

Согласно член 40 од ЗЈВФК, раководителот на ЕВР има обврска да изготвува стратешки и годишен план за внатрешната ревизија врз основа на извршена процена на ризиците. Раководителот на ЕВР пристапил кон изготвување на стратешки план (за период 2013-2015 и 2014-2016 година) и годишен план (за 2013 односно 2014 година) за внатрешна ревизија, за кои е добиена согласност од раководителот на субјектот и истите се доставени до ЦЕХ во законски утврдениот рок. Со извршениот увид во стратешките планови, ревизијата констатира дека во истите се содржани анализи на системи и процеси во субјектот на кои е спроведена проценка на ризиците која се темели на

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

претходно извршено оценување на ризиците на ниво на сектори односно процеси, веројатност и ефект од нивното настанување.

Со годишните планови за извршување на внатрешната ревизија за 2013 година планирани и реализирани се три ревизии додека за 2014 година планирано е вршење на четири ревизии.

### 3.4. Извршување и известување на внатрешната ревизија

Планот за извршување на внатрешната ревизија за 2013 година е реализиран во целост додека за 2014 година до денот на известување од извршената ревизија реализирани се две ревизии. Со извршените ревизии во текот на 2013 година дадени се единаесет препораки а со извршените ревизии во 2014 година дадени се пет препораки.

За констатираните состојби од извршените ревизии се изготвуваат извештаи кои содржат акциски план за спроведување на препораките.

Не е воспоставена пракса за изготвување на тековно и трајно досие за извршените ревизии што укажува на потребата за преземање на активности за надминување на утврдената состојба. По укажување на ревизијата, преземени се активности за надминување на утврдената состојба од страна на раководителот на одделението за внатрешна ревизија.

Од страна на раководителот на ЕВР изготвен е Извештај за извршените ревизии и активности на внатрешната ревизија за 2013 година кој е составен дел на Годишниот финансиски извештај за 2013 година и истиот е доставен до надлежното министерство во законски утврдениот рок.

### 3.5. Мониторинг и имплементација на препораките

Во Извештајот за извршените ревизии и активностите на внатрешната ревизија за 2013 година во посебниот дел меѓу другото се дадени информации и за активностите преземени за спроведување на значајните препораки дадени од внатрешната ревизија.

ЕВР води евиденција за статусот на имплементацијата на препораките, врз основа на писмени известувања од страна на ревидираните организациони единици до раководителот на ЕВР без да биде воспоставена пракса на доставување на квартални извештаи до раководителот на субјектот и раководителот на ЕВР. Во текот на 2014 година, раководителот на ЕВР доставува Барања до ревидираните организациони единици за доставување извештај за спроведени препораки содржани во ревизорските извештаи во 2013 и 2014 година.

Со годишниот план за извршување на внатрешната ревизија за 2014 година планирано е вршење на две follow up ревизии, за следење на дадени препораки во ревизорски извештаи од претходни години.

Врз основа на погоре наведеното можеме да констатираме дека внатрешната ревизија му обезбедува на раководителот на субјектот соодветно уверување за

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

работењето на Државното правобранителство освен во делот на утврдените состојби за кои е потребно да се преземат мерки за нивно надминување односно продолжување со започнатите активности.

### ЗАКЛУЧОК

Надлежните органи за 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 Државното правобранителство констатиравме дека: донесен е стратешки план и изготвен е годишен извештај за работа за 2013 година, изготвен е план за воспоставување и развој на финансиско управување и контрола, донесени се повеќе процедури со кои се уредува системот на интерни контроли, обезбедена е соодветна внатрешна и надворешна комуникација, што упатува дека **делумно се преземени** потребните активности за воспоставување и обезбедување на ефикасност и ефективност на системот на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија за непречено остварување на целите на субјектот.

Постојат можности за подобрување на функционирањето и развојот на системот на финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија во делот на: продолжување на активностите за донесување на стратегија за управување со ризици, обезбедување на сертификација на системот за управување и контрола ИСО 9001:2008, донесување на ИТ стратегија за развој на информациониот систем, изготвување на извештај за извршениот попис на начин кој ќе ги дава потребните податоци и обезбедување на квартални извештаи за преземените мерки по дадените препораки од внатрешната ревизија.

### ПРЕПОРАКИ

Како резултат на спроведената ревизија, а со цел да дадеме придонес во функција на отстранување на одредени состојби во насока на подобрување и унапредување на системот за финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија, ги даваме следните препораки:

1. Работната група задолжена за изработка на Стратегијата за управување со ризици да продолжи со отпочнатите активности за изготвување на Стратегија за ризици, а раководителот на субјектот истата да ја разгледа, усвои и ги задолжи одговорните лица за нејзино имплементирање, следење и ажурирање

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

2. Раководителот на субјектот во соработка со надлежните органи да преземе мерки за доекипирање на ЕФП и назначувања на раководител на секторот за ФП.
3. Раководителот на субјектот да продолжи со отпочнатите активности за сертификација на системот за управување со квалитет на услугите според ИСО 9001:2008 од независно сертифицирано тело.
4. Раководителот на субјектот, да продолжи со отпочнатите активности за воспоставување ex-post финансиска контрола и целосно раздвојување на надлежностите на вработените во СФП.
5. Раководителот на субјектот, во соработка со надлежните институции да продолжи со отпочнатите активности за ангажирање на лица од областа на ИТ и унапредување на информацискиот систем.
6. Раководителот на субјектот, во соработка со надлежните институции, да продолжи со започнатите активности за воспоставување на автоматизиран компјутерски систем.
7. Раководителот на субјектот да продолжи со започнатите активности за усогласување на интерните акти/политики и процедури со измените во ЗЈН и преземе активности за обучување и обезбедување на потврда за положен испит за лице за јавни набавки, како и зајакнување на контролите во делот на подготвувањето на тендерската документација и следењето на реализацијата на склучените договори.
8. Раководителот на субјектот да преземе активности со кои ќе:
  - Продолжи со отпочнатите активности и обезбеди запишување на правото на користење на доделениот недвижен имот за седиштето на Државното правобранителство во надлежната агенција;
  - Обезбеди изготвување на Извештај од извршен попис на начин кој ќе ги дава потребните податоци.
9. Раководителот на ЕВР да преземе активности со кои ќе обезбеди продолжување со започнатите активности за доставување на квартални извештаи од ревидираните организациони единици до раководителот на субјектот и раководителот на ЕВР во врска со постигнатиот напредок во спроведувањето на препораките во временската рамка утврдена со акцискиот план.