



РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
МИНИСТЕРСТВО ЗА ФИНАНСИИ



СТРАТЕГИЈА
ЗА РАЗВОЈ НА ЈАВНАТА ВНАТРЕШНА
ФИНАНСИСКА КОНТРОЛА ВО РЕПУБЛИКА
МАКЕДОНИЈА ОД 2010 ДО 2012 ГОДИНА

Скопје, јуни 2010 година

СОДРЖИНА

	Страна
1. РЕЗИМЕ	3
2. ВОВЕД.....	4
3. ЕЛЕМЕНТИ НА СИСТЕМОТ НА ЈАВНА ВНАТРЕШНА ФИНАНСИСКА КОНТРОЛА	5
3.1 Финансиско управување и контрола	5
3.2 Внатрешна ревизија.....	10
3.3 Централна хармонизација на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија.....	12
4. СИСТЕМОТ НА ЈАВНА ВНАТРЕШНА ФИНАНСИСКА КОНТРОЛА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	13
4.1 Институционална рамка на јавната внатрешна финансиска контрола	13
4.2. Законска рамка на јавната внатрешна финансиска контрола и надворешната ревизија	14
4.2.1 Финансиско управување и контрола	14
4.2.2 Внатрешна ревизија	16
4.2.3 Хармонизација на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија.....	16
4.2.4 Преземање мерки против неправилности и измами.....	17
4.2.5 Надворешна ревизија	17
5. МЕРКИ ЗА РАЗВОЈ НА СИСТЕМОТ НА ЈАВНА ВНАТРЕШНА ФИНАНСИСКА КОНТРОЛА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	18
5.1 Мерки за зајакнување на капацитетите во Министерството за финансии....	18
5.2 Мерки за зајакнување на капацитетите за финансиско управување и контрола	19
5.3 Мерки во областа на внатрешната ревизија	20
5.4 Зајкнување на мерките против неправилности и измами	21
5.5 Мерки во областа на користењето на фондовите на ЕУ	22
6. АКЦИСКИ ПЛАН СО ВРЕМЕНСКА РАМКА НА АКТИВНОСТИ	23

1. РЕЗИМЕ

Процесот на зајакнување на финансиската контрола во јавниот сектор на Република Македонија е започнат и се спроведува преку развој и примена на принципите на децентрализирана одговорност на раководството и воспоставување функционално независна внатрешна ревизија, односно развој на сите три компоненти на јавна внатрешна финансиска контрола: финансиско управување и контрола, внатрешната ревизија и нивното хармонизирање.

Целта на овој процес е изградба на систем кој ќе гарантира разумно користење на буџетските средства преку воведување на стабилно финансиско управување со истите.

Оваа стратегија ги дефинира мерките и активностите кои ќе бидат преземени со цел зајакнување на финансиската контрола во јавниот сектор на Република Македонија преку имплементација на веќе дефинираниот оперативен модел на ЕУ за јавна внатрешна финансиска контрола кој претставува доследна комбинација на раководната одговорност и функционално независната внатрешна ревизија. Овој модел ќе овозможи редизајнирање на внатрешната контролна средина и унапредување на контролниот систем во јавниот сектор на Република Македонија, согласно меѓународните стандарди и најдобрите практики на ЕУ.

Во Стратегијата за развој на јавната внатрешна финансиска контрола во Република Македонија од 2010 до 2012 година се дава осврт на идните активности кои ќе бидат преземени за развој и унапредување на системот за јавна внатрешна финансиска контрола во Република Македонија и временската рамка за нивна реализација согласно барањата од поглавјето 32 Финансиска контрола, во рамки на идните преговори за членство во Европската унија.

Реализацијата на активностите утврдени со оваа стратегија е должност на субјектите од јавниот сектор, при што Министерството за финансии - Секторот за јавна внатрешна финансиска контрола покрај тоа што ќе ги преземе активностите од својата надлежност ќе врши координација на реализацијата на сите планираните активности.

Согласно оваа стратегија, концептот на јавната внатрешна финансиска контрола ќе се развива преку имплементирање на новиот Закон за јавна внатрешна финансиска контрола донесен во јули 2009 година, подзаконските акти и насоките од Министерството за финансии со што се обезбедува правната рамка за функционирање на истиот.

Со цел зајакнување на јавната внатрешна финансиска контрола во Република Македонија ќе бидат преземени мерки за зголемување на капацитетите на единиците за финансиски прашања и единиците за внатрешна ревизија и капацитетите на Централната единица за хармонизација во Министерството за финансии. Зајакнувањето на внатрешната контрола, меѓу другото, ќе се реализира и преку основањето на Комитет за финансиско управување и контрола и Ревизорски комитет во Министерството за финансии, а ќе бидат преземени мерки за спречување неправилности, сомнежи за измами или корупција со назначување на лица за пријавување на неправилности во субјектите од јавниот сектор и со основање на финансиска инспекција во јавниот сектор.

Воспоставувањето и целосниот развој на сеопфатен и ефективен систем на јавна внатрешна финансиска контрола претставува дел од реформата на јавната администрација во Република Македонија.

2. ВОВЕД

Донесувањето на Стратегијата за развој на јавната внатрешна финансиска контрола во Република Македонија од 2010 до 2012 година е во согласност со барањата на *aquis* на Европската унија за зајакнување на финансиската контрола кое подразбира донесување и примена на конзистентно законодавство за целата област на внатрешната контрола дефинирана како: одговорност на раководството, независна внатрешна ревизија, усогласување на централно ниво и спречување на измами.

При изготвувањето на стратегијата земени се во предвид препораките на Европската комисија содржани во Поглавјето 32: Финансиска контрола, како и укажувањата од Светската банка и SIGMA.

Процесот на зајакнување на финансиската контрола во Република Македонија е отпочнат и се спроведува преку развој и примена на принципите на децентрализирана одговорност на раководството и воспоставување функционално независна внатрешна ревизија, односно развој на сите три компоненти на јавна внатрешна финансиска контрола: финансиско управување и контрола, внатрешната ревизија и нивното хармонизирање. Целта на овој процес е изградба на систем кој ќе гарантира разумно користење на јавните средства.

Мерките содржани во стратегијата имаат за цел да обезбедат подобрување на постојниот систем на јавна внатрешна финансиска контрола и се резултат на анализите и активностите на Министерството за финансии во соработка со експерти ангажирани од SIGMA и MATRA проектот „Зајакнување и имплементирање на јавната внатрешна финансиска контрола на централно ниво“, кој претставува продолжение на соработката на Министерството за финансии на Република Македонија со Министерството за финансии на Кралството Холандија.

3. ЕЛЕМЕНТИ НА СИСТЕМОТ НА ЈАВНА ВНАТРЕШНА ФИНАНСИСКА КОНТРОЛА

Терминот "Јавна внатрешна финансиска контрола (Public Internal Financial Control- PIFC)", (како што се користи од Европската комисија во рамките на преговорите за Поглавјето 32), претставува целосно консолидиран систем за управување, мониторинг, контрола и ревизија на националните јавни средства и средствата на ЕУ воспоставен од Владата. Тој се состои од следните основни елементи:

- финансиско управување и контрола,
- внатрешна ревизија и
- централна хармонизација на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија.

3.1 Финансиско управување и контрола

Финансиското управување и контрола е систем на политики, процедури и активности воспоставени од раководителот на субјектот, со цел да се обезбеди разумно уверување дека целите на субјектот се остварени. Финансиското управување и контрола ги опфаќа финансиските процеси на планирање, извршување, мониторинг и известување за: прибирањето на приходите утврдени во буџетот, управувањето и контролата за извршување на расходите одобрени во буџетот и заштита на средствата и обврските чија вредност е евидентирана во билансот на состојба. Финансиското управување и контрола се спроведува во сите организациони единици и на сите нивоа на субјектот и ги опфаќа сите средства на субјектот, вклучувајќи ги средствата од Европската Унија и од други извори. Системот за финансиско управување и контрола треба постојано да се проценува и развива заради ефикасно остварување на мисијата и целите на субјектот.

Одговорни лица за финансиско управување и контрола се раководителот на субјектот и раководителите на подредените организациони единици во субјектот. Раководителот на единицата за финансиски прашања не е единствениот кој освен раководителот на субјектот треба да биде одговорен за финансиското управување и контрола. Децентрализираниот начин на управување, подразбира преземање на одговорност за финансиското управување и контрола од раководителите на сите организационите единици во субјектот во рамки на одобрениот буџет и добиените овластувања од раководителот на субјектот.

Стабилно финансиско управување и контрола е транспарентно, регуларно, економично, ефикасно и ефективно користење на расположливите средства.

Цел на финансиското управување и контрола е подобрување на финансиското управување заради постигнување на следните општи цели: вршење на работите на правилен, етичен, економичен, ефективен и ефикасен начин; усогласување на работењето со законите, другите прописи, утврдената политика, плановите и постапките; заштита на имотот и другите ресурси од загуби предизвикани од лошо управување, неоправдано трошење и користење, како и од неправилности и злоупотреби; јакнење на одговорноста за успешно остварување на задачите; правилно евидентирање на финансиските трансакции; и навремено финансиско известување и следење на резултатите од работењето.

Одговорност. Раководителот на субјектот е одговорен за: подготвувањето на буџетот, извршување на буџетот и известување за буџетот на субјектот со кој раководи; финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија во сите организациони структури, програми, операции и процеси, раководени од него; контрола на водење на сметководството, преземање на финансиски обврски и извршување на плаќањата, прибирање на приходите и заштита на средствата и обврските; постојана проценка на

системот за финансиско управување и контрола; одредување и остварување на целите на субјектот и изготвување и реализација на стратешките и други планови како и програми за остварување на општите и посебните цели на субјектот; воспоставување организациска структура и процедури за работа со кои ќе се обезбеди функционирање, следење и развој на стабилно финансиско управување и контрола; воспоставување на линија на известување во согласност со пренесените овластувања и одговорности; компетентност на сите вработени за извршување на задачите во согласност со финансиското управување и контрола; управување со ризиците и воведување соодветни и ефикасни внатрешни контроли.

Отчетност. Раководителот на субјектот е отчетен за постигнување на целите на субјектот од јавниот сектор преку управување со јавните средства на законски, економичен, ефикасен и ефективен начин. Отчетност е обврска на субјектите од јавниот сектор и поединците во него, за донесените одлуки и активности, вклучувајќи го и управувањето со јавните средства и сите аспекти на изведба да поднесат извештај до соодветен надворешен надзор. Отчетност е обврска да се одговори на доделената одговорност. При ова од особена важност претставува одредувањето и остварувањето на општите и посебните цели на субјектот преку изготвување и реализација на стратешките и други планови и програми, воспоставувањето на јасни линии на известување во согласност со пренесените овластувања и одговорности и обезбедувањето на компетентност на сите вработени за извршување на задачите, како и управување со ризиците при воведување соодветни и ефикасни внатрешни контроли.

Одговорност и давање овластување. Раководителот на субјектот е најодговорниот во организацијата, бидејќи тој се наоѓа на врвот на хиерархијата во организацијата. Тој ги утврдува главните цели во организацијата и има пресудно значење во донесувањето на најзначајните одлуки, дефинирани во стратешкиот план и буџет за наредната година. Раководителот на субјектот¹ е давател на овластувања на еден или повеќе раководни лица кои хиерархиски директно му се подредени. Примателите на овластувањата со тоа се стекнуваат со право за донесување одлуки во име на давателот на овластувањето. Тој тоа го прави со посебен акт (решение). Овластувањето може да биде генерално или посебно. Генералното овластување е овластување за спроведување на целосната надлежност за која е одговорен давателот на овластувањето. Такво овластување треба да има на пример државниот секретар во министерствата за надлежноста на целото министерство, а раководителите на секторите од него треба, исто така, да добијат генерални подовластувања за надлежноста од областа на соодветните сектори.

Подовластување е одобрување примателот на овластувањето да го пренесе целосно или делумно применото овластување на раководителот на основните организациони единици кои се под негова директна одговорност. Подовластувањето се дава со акт (решение) за овластување.

Актот за овластување или подовластување може да содржи рамка за користење на овластувањето. Врз основа на овластување или подовластување не може да се носат одлуки со значајно политичко или финансиско влијание без претходно одобрување од раководителот на субјектот. Раководителите на организационите единици во субјектот кои добиле овластување преку делегирање или под-делегирање може да дејствуваат само во

¹ Согласно член 49 од Законот за организација и работа на органите на државната управа ("Службен весник на Република Македонија" бр.58/2000, 44/02 и 82/08) Министерот го претставува министерството, организира и обезбедува законито и ефикасно вршење на работите и задачите; донесува прописи и други акти за кои е овластен и презема други мерки од надлежност на министерството во согласност со закон; одлучува за правата, должностите и одговорностите на државните службеници и други лица вработени во министерството кои немаат статус на државни службеници, доколку со закон поинаку не е определено. Согласно член 52 од истиот закон „Министерот може да овласти државен службеник да потпишува акти, да решава за определени прашања и да врши други работи од надлежност на министерството, освен за акти и работи кои во согласност со закон се во надлежност на министерот.“

рамките на ограничувањата утврдени со актот за делегирање или под-делегирање и се одговорни на давателот на овластувањето за користење на овластувањето.

Примател на овластување е лице кое примило овластување од давателот на овластување заради одлучување и преземање дејствија во негово име. Одлуките од овластувањето се изготвуваат и потпишуваат во име на раководителот на субјектот. Раководителот на субјектот по дадените овластувања продолжува да биде одговорен за сите донесени одлуки вклучувајќи ги и одлуките кои се однесуваат на финансиското управување и контрола.

Системот на внатрешни контроли дизајниран согласно извршената процена на ризиците треба да обезбеди разумна сигурност дека за остварување на целите, средствата се користат регуларно, етично, економично, ефективно и наменски. Ова подразбира дека раководителите на субјектите во согласност со законите и другите прописи треба да воспостават систем на внатрешни контроли кој ќе обезбеди заштита на средствата од загуби, злоупотреба и штета. Овој систем треба да ги опфати сите деловни трансакции, а особено оние кои се поврзани со приходите, расходите, јавните набавки и склучувањето на договори, повратот на погрешно уплатените средства, имотот и обврските.

Спроведувањето на внатрешните контроли е одговорност на сите раководители и вработени во субјектот.

Воспоставувањето, развојот и имплементацијата на внатрешните контроли се одговорност на раководителот на субјектот и лицата на кои таа одговорност е пренесена.

Начинот на воспоставување на ефикасен и ефективен систем на финансиско управување и контрола, раководителот на субјектот може да го обезбеди преку: точно утврдување на општите и посебните цели на организацијата; навремено изготвување и реализација на стратешките и други планови и програми за остварување на целите на организацијата; редовно проценување на ризиците и воведување соодветни и ефикасни внатрешни контроли во согласност со меѓународните стандарди за внатрешна контрола; воспоставување на јасни линии на известување (отчетност) во согласност со пренесените овластувања и одговорности и обезбедување компетентност (стручност) на вработените заради успешно извршување на поставените задачи.

Компоненти на финансиското управување и контрола. Финансиското управување и контрола се спроведува врз основа на меѓународно прифатените стандарди за внатрешна контрола, преку примена на следните меѓусебно поврзани компоненти: контролна средина, управување со ризиците, контроли, информации и комуникации и мониторинг.

Контролна средина. Контролната средина ги опфаќа личниот и професионален интегритет на раководителите и вработените во субјектот, начинот на размислување и стилот на работење на раководителите, организационата структура која обезбедува поделба на одговорностите, хиерархија и јасни правила, права, обврски и нивоата на известување, политики и практики на управувањето со човечките ресурси и компетентноста на вработените.

Управување со ризик. Ризик претставува веројатноста за случување на настан со негативно влијание на остварувањето на целите на субјектот. Управување со ризик е процес на утврдување и оценка на внатрешните и надворешните ризици кои може негативно да влијаат на исполнувањето на целите на субјектот и спроведување на потребните контроли со цел изложеноста на ризик да биде на прифатливо ниво или да се намалат последиците од можен ризик на прифатливо ниво. Управувањето со ризик опфаќа утврдување, проценка 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. Разумно уверување претставува добивање на задоволително ниво на доверба за определено прашање земајќи ги во предвид трошоците, придобивките и ризиците. За спроведување на активностите поврзани со управување со ризикот,

раководителот на субјектот треба да донесе Стратегија за управување со ризикот, која треба да биде ажурирана на секои три години, но и почесто доколку ризикот значително се менува. Контролите кои се однесуваат на минимизирање на ризикот треба да бидат анализирани и ажурирани најмалку еднаш годишно.

Контроли. Контрола се сите активности преземени со цел да се избегнат или намалат ризиците. Ефикасните контроли подразбираат постоење на јасни процедури за овластување и одобрување при што треба да се води посебно сметка за поделба на должностите на начин со кој нема да се дозволи едно службено лице во исто време да биде одговорно за одобрување, извршување, сметководство и контрола; воспоставувањето на систем на двоен потпис; правилата за пристап до средствата и информациите; ex - ante и ex post финансиска контрола; процедури за целосно, точно, прецизно и ажурно сметководство на сите трансакции; известување и преглед на активностите - проценка на ефикасноста и ефективноста на трансакциите; процедурите за мониторинг, процедурите за управување со човечки ресурси и правилата за документирање на сите трансакции и активности поврзани со активностите на субјектот.

Информации и комуникации. Информациите и комуникациите ги опфаќаат процесите за утврдување, собирање и распределување на доверливи и сигурни информации во соодветна форма и временска рамка со кои се овозможува секое одговорно лице да преземе соодветна одговорност. При ова посебно сметка треба да се води за ефективната хоризонтална и вертикална комуникација на сите хиерархиски нивоа во субјектот, градењето соодветен информациона систем за управување со субјектот во смисла вработените да ги знаат јасните и прецизни правила и инструкции за нивната улога и одговорности поврзани со финансиско управување и контрола, документацијата и графичкиот приказ на системот кој содржи правила за подготвување, извршување, пренесување, употреба и архивирање на документи, документирањето на сите оперативни процеси и трансакции со цел да се обезбеди соодветна ревизорска трага за следење и мониторинг и развој на ефективен, навремен и доверлив систем за известување кој вклучува: нивоа и крајни рокови за известување. Важен дел од информирањето и комуницирањето во организацијата претставуваат извештаите кои се презентираат на раководителите и формите на известување по откривање на грешки, нерегуларности, злоупотреба, измама или ненаменска употреба на средствата.

Мониторинг. Мониторингот на финансиското управување и контрола претставува проверка на соодветното функционирање на овој систем. Мониторингот на финансиското управување и контрола се спроведува преку постојано следење, само-проценки и внатрешни ревизии. Раководителот на субјектот преку единицата за финансиски прашања во текот на годината врши само-проценка на одделните процеси на системот за финансиско управување и контрола во субјектот со кој раководи, а еднаш во пет години спроведува само-проценка на структурата и функционирањето на целиот систем за финансиско управување и контрола. По исклучок, само-проценка може да не се спроведе во одделен организационен дел кај субјектот или за специфичен финансиски процес доколку резултатот од управувањето со ризикот дава добри аргументи за не спроведување на само - проценката. Раководителот на единицата за финансиски прашања го информира раководителот на единицата за внатрешна ревизија за резултатите од извршените само-проценки. Раководителот на субјектот во Годишниот финансиски извештај, поднесува извештај за само-проценките кои биле извршени во соодветната година и за резултатите од само-проценките кои не се целосно позитивни. Годишниот финансиски извештај ги содржи коментарите на раководителот на субјектот кои се однесуваат на препораките од само-проценките. Раководителот на субјектот во Годишниот финансиски извештај дава мислење за финансиското управување и контрола.

Принципи на сметководството и финансиското известување. Раководителот на субјектот треба да воспостави сметководство и финансиско известување кое ќе му обезбеди соодветни информации за да може да го надгледува и да биде одговорен за

функционирање на финансиското управување и контрола во субјектот. Сметководството треба да биде воспоставено и да функционира согласно принципите на регуларност, ефикасност, економичност, проверливост и уредност. Раководителот на субјектот е одговорен за потврдување на усогласеноста на податоците добиени од трети страни согласно принципите на регуларност, ефикасност, економичност, проверливост и уредност, особено доколку приходите или расходите зависат од тие податоци.

Овластено лице за преземање на финансиски обврски, овластено лице за плаќање и благајник. Раководителот на субјектот може да назначи лица овластени за преземање на финансиски обврски, лица овластени за плаќање и благајници. Едно лице може да врши само една од овие работи и треба да биде хиерархиски независно едно од друго.

Ex-ante и ex-post финансиска контрола. Раководителот на субјектот е одговорен за ex-ante и ex-post финансиската контрола. Ex-ante финансиска контрола е процедура со која се обезбедува финансиската обврска да не биде преземена и расходот да не биде платен без претходно одобрување од службено лице хиерархиски независно од лицето овластено за преземање на финансиски обврски и лицето овластено за плаќање. Ex-post финансиска контрола е процедура која се спроведува кај субјектот со која се обезбедува финансиските трансакции во форма на обврски, расходи или приходи, да бидат проверени, откако трансакцијата ќе биде целосно завршена. За начинот на спроведување на ex ante и ex post контролите одлучува раководителот на субјектот, земајќи ја во предвид потребата и спецификите на работењето, по спроведените анализи на ризик. Ex-post финансиската контрола ги обезбедува инструментите за отстранување на откриените неправилности на внатрешните контроли и не треба да се спроведува од лицата кои се одговорни за ex-ante финансиска контрола. Ex-post контролата вклучува и детекциска контрола која се врши по целосно спроведување на одобрените финансиски одлуки и трансакции со цел намалување на ризикот од несакани последици и подобрување на процедурите или на ex ante контролите.

Финансиски контролор е лице овластено во субјектот за проверка на законитоста и правилноста на предложените финансиски одлуки, како и нивно одобрување или оспорување, земајќи ги во предвид принципите на економичност, ефикасност и ефективност.

Единица за финансиски прашања. Раководителот на субјектот основа посебна организациона единица за финансиски прашања како сектор или одделение, чиј раководител директно одговара на раководителот на субјектот и највисокиот раководен државен службеник. Единицата за финансиски прашања е надлежна за вршење на работите од областа на финансиското управување и контрола.

Раководителот на единицата за финансиски прашања спроведува надзор и го советува раководството на субјектот, особено за контрола на буџетот², ex ante финансиската контрола, контролата на извршувањето на утврдените политики и оперативното управување³, сметководството и буџетското и финансиското известување. Раководителот на единицата за финансиски прашања треба да го координира процесот за подготвување и изменување и дополнување на буџетот и стратешкиот план на субјектот, како и процесот на развој, воспоставување, спроведување и одржување на финансиското управување и контрола, процесот на сметководствено евидентирање за извршување на буџетот и подготвувањето на годишна сметка и Годишниот финансиски извештај. Тој задолжително треба да дава мислења по предлог актите што ги изготвуваат другите организациони единици во субјектот и предлог актите на други субјекти кои имаат или може да имаат финансиски импликации за буџетот на субјектот. Тој, исто така, ја спроведува ex ante и ex

² Контрола на подготовката и извршувањето на буџетот

³ Надзор над целокупниот процес на внатрешното управување и контрола

post финансиската контрола⁴ и заштитата на средствата и обврските чија вредност е евидентирана во билансот на состојба.

Освен раководителот на субјектот, одговорен за воспоставување, имплементација и развој на системот за финансиско управување и контрола е и раководителот на единицата за финансиски прашања⁵. Раководителот на единицата за финансиски прашања треба да изготви план за воспоставување на финансиското управување и контрола како и методологија за спроведување на планот кои треба да ги одобри раководителот на субјектот. Тој, соодветно на потребите и спецификите во работењето на субјектот, може да назначи координатор за финансиско управување и контрола кој оперативно ќе го спроведува и координира воспоставувањето и развојот на финансиското управување и контрола кај субјектот. Координаторот за финансиско управување и контрола не смее да спроведува ex ante и ex post контролни активности. Лицата задолжени за воспоставување и развој на финансиско управување и контрола и лицата задолжени за спроведување на посебни видови контрола се должни да поминат обука согласно Програма за обука за воспоставување и развој на финансиско управување и контрола која ја донесува министерот за финансии, како и да соработуваат со Централната единица за хармонизација во Министерството за финансии во врска со воспоставувањето и развојот на финансиското управување и контрола. Раководителот на организацијата е одговорен за спречување на ризикот од неправилности и измами, но и за преземање дејствија (мерки) доколку истите се појават. За таа цел тој треба да назначи лице кое известува за неправилности и сомнежи за измами или корупција и самостојно презема дејства против неправилности, измами и корупција. Сите вработени вклучувајќи ги и внатрешните ревизори ги известуваат раководителот на субјектот од јавниот сектор и лицето задолжено за неправилности, за неправилностите или сомнежите за измами или корупција.

3.2 Внатрешна ревизија

Внатрешната ревизија⁶ е независна активност на давање објективно уверување и совет, воспоставена со цел да придонесе за зголемување на вредноста и подобрување на работењето на субјектот. Таа помага субјектот да ги исполни своите цели, применувајќи систематски, дисциплиниран пристап за процена и подобрување на ефективноста во процесите на управување со ризикот, контролата и управувањето.

Целта на внатрешната ревизија е на раководителот на субјектот од јавниот сектор да му обезбеди независно разумно објективно уверување и совет со цел подобрување на работењето на субјектот и зголемување на ефективноста на системите за внатрешна контрола.

Улогата на внатрешната ревизија е да даде поддршка на раководителите во субјектот од јавниот сектор за остварување на целите на субјектот. Оваа поддршка внатрешната ревизија ја реализира преку самостојно изготвување на стратешки и годишни планови за внатрешна ревизија врз претходно спроведена објективна проценка на ризиците и извршување на поединечни внатрешни ревизии согласно усвоените ревизорски планови. Целта на поединечните внатрешни ревизии е проценка на соодветноста, економичноста, ефективноста и ефикасноста на системот за финансиско управување и контрола. Ова внатрешните ревизори го спроведуваат со проценување на успешноста на утврдувањето,

⁴ со давање подовластување на хиерархиски директно подредените вработени во единицата

⁵ Раководителот на секторот/одделението за финансиски прашања

⁶ **Internal audit** shall mean an independent objective assurance and consulting activity, designed to add value and improve the entity's operations. It shall help the entity in accomplishing its objectives, by applying a systematic, disciplinary approach for assessing and improving the effectiveness in the process related to risk management, control and governance.

проценувањето и управувањето со ризиците од раководството на субјектот во однос на: усогласеноста со законите, подзаконските и интерните акти и договори, веродостојноста и сеопфатноста на финансиските и оперативните информации, безбедноста на имотот и информациите и извршувањето на задачите и остварувањето на целите.

Поддршка на раководителите во субјектот од јавниот сектор за остварување на целите на субјектот, внатрешната ревизија ја обезбедува преку давање препораки за подобрување на работењето и работните процедури и мониторинг на спроведувањето на мерките преземени од раководителот на субјектот од јавниот сектор врз основа на извршените ревизии.

Внатрешната ревизија се спроведува согласно со принципите на законитост, независност, објективност, компетентност, професионалност, интегритет и доверливост и со прифатените меѓународни стандарди за професионално извршување на внатрешната ревизија, подзаконските акти, повелбата за внатрешна ревизија и интерните акти на субјектот од јавниот сектор. Единицата за внатрешна ревизија има овластување да спроведува внатрешна ревизија во сите организациони структури, програми, активности и процеси кај субјектите од јавниот сектор.

Раководителот на субјектот од јавниот сектор основа единица за внатрешна ревизија согласно критериумите утврдени во Законот за јавна внатрешна финансиска контрола.

Во субјектот од јавниот сектор чиј просечен годишен буџет, односно финансиски план во последните три години не го надминува износот од 50 милиони денари, внатрешната ревизија се организира со ангажирање на: внатрешен ревизор/и од единица за внатрешна ревизија од друг субјект од јавниот сектор, врз основа на договор склучен меѓу раководителите на двата субјекти од јавниот сектор или ревизор/и наведени во регистарот на внатрешни ревизори.

Единицата за внатрешна ревизија е организациски и функционално независна и директно и единствено одговорна на раководителот на субјектот од јавниот сектор. Функционалната независност на единицата за внатрешна ревизија се обезбедува преку нејзината независност од другите организациони делови на субјектот во планирањето на работата, извршувањето на внатрешната ревизија и известувањето.

Раководителот на единицата за внатрешна ревизија и внатрешните ревизори се независни при извршувањето на внатрешната ревизија, која ја извршуваат стручно и професионално применувајќи методологија заснована на меѓународните стандарди за внатрешна ревизија, принципите и правилата за однесување утврдени со Етичкиот кодекс на внатрешните ревизори како и насоките или упатствата од министерот за финансии. Раководителот на единицата за внатрешна ревизија и внатрешните ревизори не треба да извршуваат задачи на финансиско управување и контрола и други задачи во субјектот што не произлегуваат од функцијата на внатрешната ревизија.

Раководителот на единицата за внатрешна ревизија и внатрешните ревизори не може да бидат отпуштени или прераспоредени на друго работно место заради известување за одредени состојби или давање на одредени препораки. Пред да бидат преземени дисциплински мерки, прераспоредување или отпуштање на раководителот на единицата за внатрешна ревизија и внатрешните ревизори, раководителот на субјектот од јавниот сектор е должен за тоа да ја извести Централната единица за хармонизација и да ја приложи потребната документација. Прераспоредувањето или отпуштањето на раководителот на единицата за внатрешна ревизија или внатрешните ревизори се реализираат по добивање на писмена согласност од министерот за финансии.

Раководителот на единицата за внатрешна ревизија е надлежен директно да го известува раководителот на субјектот од јавниот сектор за сите ревизорски прашања кај субјектот од јавниот сектор, а особено за: регуларноста, ефективноста и ефикасноста на извршувањето на буџетот/финансискиот план; регуларноста и ефикасноста на внатрешната финансиска контрола, вклучително и управувањето со средствата и усогласеноста на

сметководствените извештаи за извршување на буџетот/финансискиот план со сметководствените стандарди.

Раководителот на единицата за внатрешна ревизија дава мислења за внатрешните правила и акти на субјектот од јавниот сектор во врска со прашања поврзани со внатрешната финансиска контрола и внатрешната ревизија пред овие правила и акти да влезат во сила. Раководителот на единицата за внатрешна ревизија ги советува сите раководни лица во субјектот од јавниот сектор за управувањето со ризик.

Раководителот на субјектот од јавниот сектор назначува внатрешен ревизор на обука кој по истекот на периодот од две години се назначува за внатрешен ревизор.

Внатрешна ревизија се извршува врз основа на: стратешки план за период од три години, годишен план и план за поединечна ревизија. Ревизијата се извршува со утврдување, анализирање, проценка и документирање на податоците, доволни за давање на стручно мислење за поставените цели. Раководителот на единицата за внатрешна ревизија во согласност со раководителот на субјектот од јавниот сектор може да ангажира и експерти кои ќе помагаат при извршувањето на внатрешната ревизија во одделни области. За секоја извршена внатрешна ревизија се изготвува ревизорски извештај кој содржи резиме, цели и опфат на ревизијата, наоди, заклучоци и препораки.

3.3 Централна хармонизација на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија

Министерот за финансии е надлежен за координација на развојот, воспоставувањето, спроведувањето и одржувањето на системот на јавна внатрешна финансиска контрола. Во негово име оваа функција ја спроведува Централната единица за хармонизација на системот на јавна внатрешна финансиска контрола организирана во Министерството за финансии како Сектор за јавна внатрешна финансиска контрола.

Централната единица за хармонизација е надлежна за усогласување на стандардите и методологиите на финансиско управување и контрола и внатрешната ревизија како и за проценка, анализирање, промовирање, развој и поддржување на тие функции во институциите од јавниот сектор.

Централната единица за хармонизација е надлежна за подготовка на закони и подзаконски акти од подрачјето на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија, како и за изготвување на методологија и стандарди за работа за финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија. Таа, исто така, е надлежна и за координирање на обуките за раководителите и вработените вклучени во финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија, координацијата при воспоставувањето и развојот на системот на внатрешна финансиска контрола, изготвувањето на одобрение за прераспоредување или отпуштања на внатрешните ревизори, воспоставување и одржување база на податоци за единиците за внатрешна ревизија и донесените повелби, воспоставување и одржување регистар на овластени внатрешни ревизори кои го положиле испитот за овластен внатрешен ревизор во јавниот сектор и/или поседуваат меѓународно признат ревизорски сертификат. Централната единица за хармонизација е надлежна и за соработката со институции одговорни за прашања од јавната внатрешна финансиска контрола од земјата и странство и размена на информации за развој на јавната внатрешна финансиска контрола, како и супервизијата на квалитетот на системот на финансиско управување и контрола и супервизијата на квалитетот на работењето на единиците за внатрешна ревизија. Таа, врз основа на годишните финансиски извештаи доставени од буџетските корисници од прва линија од областа на законодавната, извршната и судската власт (освен Државниот завод за ревизија), фондовите и општините и Градот Скопје има обврска да изготви Годишен извештај за функционирање на системот на јавна внатрешна финансиска контрола кој го

доставува до Владата на Република Македонија, најдоцна до крајот на јули тековната година за претходната година.

4. СИСТЕМОТ НА ЈАВНА ВНАТРЕШНА ФИНАНСИСКА КОНТРОЛА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА – ТЕКОВНА СОСТОЈБА

4.1 Институционална рамка на јавната внатрешна финансиска контрола

Системите на внатрешна финансиска контрола на централно ниво се воспоставени во рамките на органите на државната управа.⁷

Главни институции во рамките на кои се остварува финансиска и други облици на контрола се:

Собранието на Република Македонија е претставничко тело на граѓаните и носител на законодавната власт во Република Македонија кое, меѓу другото, ги донесува законите и Буџетот на Република Македонија, законот за извршување на буџетот и завршната сметка, ги утврдува јавните давачки, избира Влада на Република Македонија, врши избори, именувања и разрешувања на носители на јавни и други функции, врши политичка контрола и надзор над Владата и над другите носители на јавни функции што се одговорни пред Собранието.

Владата на Република Македонија ја утврдува политиката на извршувањето на законите и другите прописи на Собранието и е одговорна за нивното извршување, предлага закони и Буџет на Република Македонија и други прописи што ги донесува Собранието, донесува уредби за извршување на законите, утврдува начела за внатрешна организација и за работа на министерствата и другите органи на управата, ја насочува и врши надзор над нивната работа, врши именување и разрешување на носители на јавни и други функции и за својата работа (Владата и секој нејзин член) одговара пред Собранието.

Министерството за правда ги врши работите што се однесуваат на: судството, јавното обвинителство, јавното правобранителство, државната управа, кривичната одговорност и одговорноста за прекршоци, извршувањето на санкциите за кривични дела и прекршоци, кривичната, прекршочната, парничната, вонпроцесната, извршната и управната постапка и управниот надзор.

Министерството за финансии ги врши работите што се однесуваат на: системот на финансирање, трезорскиот систем, царинскиот систем, даночниот систем и даночната политика, системот на девизното работење, системот на банките и штедилниците и други финансиски институции, системот на сметководството, ревизијата и платниот промет, заемите и кредитите, макроекономската политика и политиката за развој на националната економија, подготвувањето проекција на платниот биланс, подготвувањето и следењето на макроекономските биланси, осигурувањето на имот и лица, игрите на среќа, изготвувањето и извршувањето на Буџетот на Република Македонија и на завршната сметка на Буџетот на Република Македонија, сопственоста и други имотно-правни односи, стоковните резерви, надзорот од негова надлежност и врши други работи утврдени со закон.

Инспекцискиот надзор опфаќа надзор над спроведувањето и примената на законите и другите прописи од страна на државните органи, јавните претпријатија, трговските друштва, установите, физичките и на правните лица. Инспекцискиот надзор го спроведуваат 14

⁷ Извршната власт (органите на државната управа) се организирани во: 15 министерства, 5 самостојни органи на државната управа, 40 органи во состав на министерствата и 3 управни организации.

државни инспекторати.⁸ Работите на инспекцискиот надзор ги вршат инспектори. Секој граѓанин има право да даде иницијатива за вршење на инспекциски надзор и за преземање на соодветни мерки од министерствата и органите на државната управа надлежни за инспекциски надзор. Постапката на инспекцискиот надзор инспекторот ја покренува и ја води по службена должност, според правилата на управната постапка. Во вршењето на инспекцискиот надзор инспекторот е должен да постапува во согласност со закон и друг пропис.

Органите на државната управа што вршат инспекциски работи се должни во вршењето на инспекциските работи од заеднички интерес да соработуваат меѓусебно, како и со други органи на државната управа.

Државниот завод за ревизија како врховна ревизорска институција спроведува надворешна ревизија на: финансиските извештаи на институциите од јавниот сектор и законитото, наменското, економичното, ефикасното и ефективното користење на јавните расходи. За својата работа и извршените ревизии го известува Собранието на Република Македонија најмалку еднаш годишно.

4.2 Законска рамка на јавната внатрешна финансиска контрола и надворешната ревизија

Јавната
внатрешна

финансиска контрола и надворешната ревизија во Република Македонија е регулирана со: Законот за јавна внатрешна финансиска контрола („Службен весник на Република Македонија”, бр. 90/2009) и Законот за државна ревизија (“Службен весник на РМ” бр. 66/2010).

4.2.1 Финансиско управување и контрола

Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, Правилникот за основните елементи на финансиско управување и контрола и стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор („Службен весник на РМ”, бр.130/07) и Правилникот за формата, содржината и начинот за доставување на изјавата за квалитетот и состојбата на внатрешните контроли („Службен весник на РМ”, бр.8/08) ја дефинираат правната рамка за системот на финансиско управување и контрола.

Во Правилникот за формата, содржината и начинот за доставување на изјавата за квалитетот и состојбата на внатрешните контроли („Службен весник на РМ”, бр.8/08) е пропишан образецот за изготвување на Годишен извештај за квалитетот и состојбата на системот за финансиско управување и контрола кој се применува од 2008 година.

Функционирањето на системот за финансиско управување и контрола е регулирано и со други закони и подзаконски акти, меѓу кои позначајни се Законот за буџети, Законот за извршување на буџетите, Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Законот за сметководство на буџетите и буџетските корисници, регулативата за трезорското работење и друго.

Секторот за буџети и фондови во Министерството за финансии го координира буџетскиот процес (изготвува Фискална стратегија, буџетски циркулар со утврдени лимити за

⁸ Државен управен инспекторат, Државен девизен инспекторат, Државен пазарен инспекторат, Државен инспекторат за техничка инспекција, Државен инспекторат за земјоделство, Државен инспекторат за шумарство и ловство, Државен санитарен и здравствен инспекторат, Државен просветен инспекторат, Државен инспекторат за труд, Државен инспекторат за локална самоуправа, Државен инспекторат за транспорт, Државен инспекторат за градежништво и урбанизам, Државен комунален инспекторат и Државен инспекторат за животна средина.

финансирање на расходите, преговара со буџетските корисници за поделните буџети) и го изготвува предлог Буџетот на Република Македонија. Покрај ова, овој сектор е одговорен за изготвување на регулативата од областа на буџетирањето.

Во рамки на утврдените лимити содржани во буџетскиот циркулар, секој буџетски корисник изготвува свој предлог буџет кој го доставува до Министерството за финансии – Сектор за буџети и фондови. Предлог буџетите на соодветните буџетски корисници се изготвуваат во главно во одделенијата за сметководство кои функционираат во рамките на секторите за општи, правни и административни работи, а во дел од министерствата и други институции на централно ниво сметководствената евиденција ја спроведуваат лица вработени во Службата за општи и заеднички работи при Владата на Република Македонија.

По влегувањето во сила на Законот за јавна внатрешна финансиска контрола (“Службен весник на Република Македонија“ бр.90/09) од 31 јули 2009 година отпочна процесот на воспоставување на единици за финансиски прашања одговорни за финансиското управување и контрола кај субјектите: буџетски корисници од областа на законодавната, извршната и судската власт (централна власт), фондовите, општините и градот Скопје.

Согласно членот 9 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и насоките од Централната единица за хармонизација во Министерството за финансии, заклучно со април 2010 година 28%⁹ од директните корисници на Буџетот на Република Македонија имаат основано посебна единица (сектор или одделение) за финансиски прашања. Со оглед на тоа дека 16 директни буџетски корисници ја започнаа постапката за основање на единици за финансиски прашања, овој процентот се очекува да се зголеми на 50%.

Раководители на единиците за финансиски прашања се назначени во 10 директни буџетски корисници и тоа во: Министерството за култура, Министерството за транспорт и врски, Министерството за труд и социјална политика, Фондот за пензиско и инвалидско осигурување, Собранието на Република Македонија, Министерството за одбрана, Македонската академија на науките и уметностите, Агенцијата за катастар на недвижности, Државната изборна комисија и Управата за хидрометеоролошки работи.

На локално ниво 39%¹⁰ ја започнаа постапката за основање на единица за финансиски прашања, а 3% од единиците на локалната самоуправа ја завршиле постапката.

Во врска со иницијативата на Централната единица за хармонизација во Министерството за финансии со барање сите буџетски корисници на централно и локално ниво да одредат одговорен сметководител согласно член 16, став 1 од Законот за сметководство на буџетите и буџетските корисници, до април 2010 година, одговорни сметководители се назначени во 86% од директните буџетски корисници и 65% од единиците на локалната самоуправа. Одговорни сметководители се определени и во 190 буџетски корисници од втора линија на централно и локално ниво.

4.2.2 Внатрешна ревизија

Законот за јавна внатрешна финансиска контрола („Службен весник на РМ”, бр. 90/09), Правилникот за основните елементи на упатството за работа, повелбата, годишниот план и програмата за внатрешна ревизија (“Службен весник на РМ”, бр. 38/2005), Правилникот за начинот на вршење на работите на внатрешната ревизија¹¹ (“Службен весник на РМ”, 72/03), Правилникот за формата, содржината и начинот за доставување на изјавата за квалитетот и

⁹ 20 од вкупно 71 директен буџетски корисник

¹⁰ 33 од вкупно 85 единици на локална самоуправа

состојбата на внатрешните контроли („Службен весник на РМ”, бр. 8/08) и Прирачникот за внатрешна ревизија, претставуваат правна рамка за работа на внатрешната ревизија во јавниот сектор во Република Македонија.

Министерството за финансии - Секторот за јавна внатрешна финансиска контрола е надлежно за регулирање, развој и усогласување на системот за внатрешна ревизија во јавниот сектор.

Во периодот од септември 2009 година до април 2010 година, нови 11 субјекти од јавниот сектор на централно и локално ниво имаат основано единици за внатрешна ревизија, односно бројот на единиците за внатрешна ревизија во јавниот сектор е зголемен од 88 на 99 или за 12,5 %. Бројот на внатрешни ревизори на централно и локално ниво е зголемен за 15%, односно од 120 во септември 2009, зголемен е на 138 внатрешни ревизори. Осум субјекти од јавниот сектор на централно ниво ја имаат одпочнато постапката за екипирање на единиците за внатрешна ревизија согласно Акциониот план усвоен од Владата на Република Македонија.

На локално ниво бројот на склучени договори за вршење на внатрешна ревизија е зголемен за 2. На централно ниво кај два субјекти во тек е постапката за склучување договор за вршење на внатрешна ревизија, а 3 субјекти имаат покренато иницијатива за склучување на договор со друг субјект од јавниот сектор.

Во рамки на МАТРА проектот „Зајакнување и имплементација на системот на јавната внатрешна финансиска контрола на централно ниво”, во јануари оваа година Министерството за финансии на Република Македонија во соработка со Министерството за финансии на Кралството Холандија организираше обука за обучувачи на која учествуваа 22 внатрешни ревизори од 21 субјект од јавниот сектор на централно ниво.

Единиците за внатрешна ревизија во јавниот сектор на централно и локално ниво се организациски и функционално независни и одговараат непосредно на раководителот на субјектот. Независноста на единиците за внатрешна ревизија се обезбедува и со донесување на повелба за внатрешна ревизија. Согласно препораките на Европската комисија – Генералниот директорат за буџет, Министерството за финансии изготви нов образец за повелба на внатрешната ревизија. Субјектите од јавниот сектор во кои се основани единици за внатрешна ревизија, во 2008 година донесоа нови повелби за внатрешна ревизија.

4.2.3 Хармонизација на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија

Со измена и дополна на Правилникот за организација и систематизацијата на работните места на Министерството за финансии од 30 април 2007 година, Секторот за централна внатрешна ревизија прерасна во Сектор за јавна внатрешна финансиска контрола и претстваува Централна единица за хармонизација на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија. За таа цел во секторот се основани: Одделение за хармонизација на финансиското управување и контрола, Одделение за хармонизација на внатрешната ревизија кои се надлежни за: креирање на стандардите и методологиите на финансиско управување и контрола и внатрешната ревизија, за проценка, анализирање, промовирање, развој и поддржување на овие функции во субјектите од јавниот сектор и за организирање, координирање и следење на обуките за финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија.

¹¹ Со кој се усвоени Меѓународните стандарди за професионално извршување на внатрешната ревизија, издадени од Институтот за внатрешни ревизори од САД

Во Одделението за хармонизација на финансиско управување и контрола се вработени 4 лица, а во Одделението за хармонизација на внатрешната ревизија се вработени 5 лица.

Министерството за финансии - Секторот за јавна внатрешна финансиска контрола (како Централна единица за хармонизација) изготви и достави до Владата на Република Македонија Годишен извештај за квалитетот и состојбата на внатрешните контроли во јавниот сектор во Република Македонија. Заедно со годишниот извештај Владата ги донесе и акционите планови за нови вработувања¹² планирани согласно НПАА за 2009 година.

4.2.4 Преземање мерки против неправилности и измами

Согласно член 50 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола раководителот на субјектот од јавниот сектор има обврска да го спречува ризикот од неправилности и измами и да презема соодветни дејствија против неправилностите и измамите. Заради тоа тој има обврска да назначи лице кое известува за неправилности и сомнежи за измами или корупција кое самостојно презема мерки и за истите ги известува: Јавното обвинителство на Република Македонија, Министерство за финансии - Управа за финансиска полиција и финансиската инспекција на јавниот сектор. Исто така, тоа во рок од 15 дена за преземените мерки во писмена форма треба да го извести лицето кое укажало на неправилности или измами, освен во случај на анонимна пријава. Сите вработени вклучувајќи ги и внатрешните ревизори имаат обврска да ги известуваат раководителот на субјектот од јавниот сектор и лицето задолжено за неправилности, за неправилностите или сомнежите за измами или корупција.

Согласно Законот за јавна внатрешна финансиска контрола 63%¹³ од директните буџетски корисници и 47%¹⁴ од единиците на локална самоуправа назначија лице кое известува за неправилности и сомнежи за измами или корупција.

4.2.5 Надворешна ревизија

Спроведувањето на надворешна ревизија и работењето на Државниот завод за ревизија (ДЗР) е регулирано со Закон за државната ревизија ("Службен весник на РМ" бр. 66/2010). Со овој закон се уредени условите и начинот на вршење на државната ревизија како и организацијата и надлежностите на Државниот завод за ревизија. Со Државниот завод за ревизија раководи главен државен ревизор. Главниот државен ревизор и заменикот ги избира и разрешува Собранието на Република Македонија со мандат од 9 години без право на повторен избор. Главниот државен ревизор и заменикот не можат да бидат повикани на кривична одговорност или да бидат притворени за изнесени ставови, мислења и препораки во врска со ревизиите. Со ова се обезбедува функционалната независност на Државниот завод за ревизија.

Средствата за работа на Државниот завод за ревизија се обезбедуваат од Буџетот на Република Македонија, а ги утврдува Собранието на Република Македонија на предлог на Државниот завод за ревизија. Буџетот на Државниот завод за ревизија се изготвува во рамките на утврдените годишни лимити согласно со утврдената фискална стратегија и претставува интегрален дел на Буџетот на Република Македонија. Собранието на Република Македо-

¹² Акциониот план за основање и екипирање на единиците за финансиски прашања и вработување на 130 нови извршители во 65 субјекти на централно ниво и Акциониот план за основање и екипирање на единиците за внатрешна ревизија и вработување на 144 нови внатрешни ревизори на централно ниво.

¹³ 45 од 71 директен буџетски корисник на централно ниво

¹⁴ 40 од 85 единици на локалната самоуправа

нија посебно го гласа делот наменет за Државниот завод за ревизија во Буџетот на Република Македонија. Со ова се обезбедува финансиската независност на Државниот завод за ревизија.

Главниот државен ревизор именува овластени ревизори. Бројот на извршителите се уредува со актите за организација и систематизација на работите и задачите на Државниот завод за ревизија, кои ги донесува главниот државен ревизор.

Државната ревизија се врши согласно со ревизорски стандарди на Меѓународната организација на врховните ревизорски институции (ИНТОСАИ) и правилата утврдени со Кодексот на етика на ИНТОСАИ, кои ги објавува министерот за финансии во "Службен весник на Република Македонија". Државниот завод за ревизија врши ревизија на регуларност и ревизија на успешност.

Државниот завод за ревизија изготвува годишен извештај за извршените ревизии и за работата на ДЗР кој го доставува до Собранието на Република Македонија на разгледување најдоцна до 30 јуни во тековната година за претходната година. Собранието на Република Македонија по разгледување на извештајот усвојува заклучоци. Исто така, до Собранието на Република Македонија се доставуваат и сите конечни ревизорски извештаи.

Државниот завод за ревизија и Министерството за финансии - Секторот за јавна внатрешна финансиска (Централната хармонизациона единица) согласно потпишаниот Протокол за взаемна соработка разменуваат информации за стандарди за ревизија, методолошките упатства и прирачници за внатрешната и државната ревизија, годишните програми за ревизорските активности, ризичните области при планирањето на ревизиите, програмите за едукација на кадрите и други информации од заеднички интерес.

5. МЕРКИ ЗА РАЗВОЈ НА СИСТЕМОТ НА ЈАВНА ВНАТРЕШНА ФИНАНСИСКА КОНТРОЛА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

5.1 Мерки за зајакнување на капацитетите во Министерството за финансии

Министерството за финансии - Секторот за јавна внатрешна финансиска контрола, хармонизацијата на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија ја спроведува преку Одделението за хармонизација на финансиското управување и контрола во кое се вработени 4 лица и Одделението за хармонизација на внатрешната ревизија во кое се вработени 5 лица.

Во рамки на Министерството за финансии ќе бидат основани Комитет за финансиско управување и контрола како консултативно тело на министерот за финансии за прашања поврзани со финансиското управување и Ревизорски комитет, како консултативно тело на министерот за финансии за прашања поврзани со внатрешната ревизија. Во Комитетот за финансиско управување и контрола ќе членуваат раководители на единиците за финансиски прашања од субјектите на централно ниво. Во Ревизорскиот комитетот ќе членуваат раководители на единиците за внатрешна ревизија од субјектите од јавниот сектор. Со комитетите ќе претседава државниот секретар на Министерството за финансии, а секретар ќе биде раководителот на Секторот за јавна внатрешна финансиска контрола. Комитетите ќе се состануваат најмалку еднаш во три месеци, а во случај на итност претседателот ќе може да свика вонреден состанок. Комитетите ќе работат согласно деловник за работа.

Во втората половина на 2009 година започна реализацијата на новиот МАТРА проект за зајакнување и имплементација на јавната внатрешна финансиска контрола на централно ниво, финансиран од Кралството Холандија. МАТРА проектот планирано е да заврши до

крајот на 2010 година, односно до отпочнувањето на новиот ТВИНИНГ проект финансиран од ИПА 2008.

Во 2010 година во рамки на МАТРА проектот ќе бидат зајакнати капацитетите на Министерството за финансии - Секторот за јавна внатрешна финансиска контрола кој треба да биде носител на промените во процесот на имплементација на децентрализираниот ситем на раководење и управување со јавните средства уредени со Законот за јавна внатрешна финансиска контрола. Зарди тоа, за вработените во Министерството за финансии - Секторот за јавна внатрешна финансиска контрола во рамки на МАТРА проектот ќе бидат спроведени обуки од холандски експерти со што ќе се здобијат со знаење, компетентност и вештини за иницирање, стимулирање и обезбедување помош и насоки за вработените во субјектите од јавниот сектор во оваа област.

Особено внимание ќе биде посветено на зајакнување на капацитетите во Министерството за финансии - Секторот за јавна внатрешна финансиска контрола во унапредување на процесот на стратешко планирање на единиците за финансиски прашања и единиците за внатрешна ревизијаво министерствата и другите субјекти од јавниот сектор. Исто така, соодветни мерки (обуки, работни средби со субјектите и друго) ќе бидат преземени за зголемување на капацитетите за изготвување на Годишниот финансиски извештај на секој субјект одделно и консолидираниот Годишен извештај за функционирање на системот на јавна внатрешна финансиска контрола¹⁵ кој Министерството за финансии - Секторот за јавна внатрешна финансиска контрола го изготвува и доставува до Владата на Република Македонија заради усвојување.

Во втората половина на 2010 година ќе биде донесен Законот за финансиска инспекција во јавниот сектор. Со Законот за финансиска инспекција во јавниот сектор ќе бидат уредени начинот на организацијата, целите, задачите, принципите и активностите на финансиската инспекција во јавниот сектор.

5.2 Мерки за зајакнување на капацитетите за финансиско управување и контрола

Во 2010 година кај буџетските корисници од прва линија од областа на законодавната, извршната и судската власт, фондовите, општините и Градот Скопје ќе бидат преземени мерки за зајакнување на капацитетите за финансиско управување и контрола.

Во 2010 година ќе бидат преземени мерки и активности чија цел ќе биде зголемување на свесноста и намалување на отпорот кон реформите во јавната внатрешна финансиска контрола. За таа цел ќе бидат организирани поединечни работни средби со високото раководство во министерствата и другите поголеми субјекти од централно и локално ниво, на кои ќе бидат вклучени раководителите на единиците за финансиски прашања и други вработени. Вакви средби ќе бидат организирани и во Министерството за финансии со Секторот за буџети и фондови и Секторот Трезор на кои ќе бидат дискутирани и утврдени мерки и активности за зголемување на ефикасноста и ефективност на јавните расходи преку ослободување на буџетите од деталите кои го ограничуваат вниманието кон парите и контролата на расходите.

Со цел единиците за финансиски прашања да ги реализираат овластувањата за воспоставување и развој на финансиското управување и контрола согласно Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, ќе бидат преземени следните мерки:

1. Ќе бидат донесени следните подзаконски акти:
 - Правилникот за начинот за давање овластување,

¹⁵ Како збиен извештај за сите буџетски корисници од прва линија од областа на законодавната, извршната и судската власт, фондовите, општините и Градот Скопје

- Правилникот за начинот на извршување на работите од надлежност на единицата за финансиски прашања,
- Правилникот за стандардите за внатрешна контрола,
- Правилникот за начинот на спроведување на општите финансиски процеси,
- Правилникот за формата и содржината на извештаите и изјавата од Годишниот финансиски извештај, и
- Прирачникот за финансиско управување и контрола, кој ќе содржи насоки за начинот на воспоставување и спроведување на финансиското управување и контрола.

2. Раководителите на единицата за финансиски прашања ќе изготват:

- План за воспоставување на финансиското управување и контрола и
- Методологија за спроведување на планот
- Стратегија за управување со ризикот која ќе биде ажурирана на секои три години и во случаите кога ризикот значително се менува, и
- Процедури за финансиските процеси во кои контролите кои се однесуваат на минимизирање на ризикот ќе бидат анализирани и ажурирани најмалку еднаш годишно.

3. Министерот за финансии ќе донесе Програма за обука за воспоставување и развој на финансиско управување и контрола согласно која лицата задолжени за воспоставување и развој на финансиско управување и контрола ќе бидат должни да поминат обука за финансиско управување и контрола.

Унапредувањето на системот на јавната внатрешна финансиска контрола на локално ниво ќе биде спроведено во рамки на проектот „Поддршка на процесот на децентрализација преку зајакнување на капацитетите за стабилно финансиско управување и внатрешна финансиска контрола на локално и централно ниво“ финансиран од ЕУ преку ИПА 2008, кој ќе започне при крај на 2010 година или на почетокот на 2011 година и ќе се реализира до крајот на 2012 година со 25 институции на централно ниво и 40 единици на локалната самоуправа.

5.3 Мерки во областа на внатрешната ревизија

Согласно Законот за јавна внатрешна финансиска контрола („Службен весник на РМ“, бр. 90/09) ќе бидат донесени следните подзаконски акти:

- Правилникот за повелбата за внатрешна ревизија,
- Правилник за начинот на полагање на испитот за овластен внатрешен ревизор во јавниот сектор
- Програма за полагање на испит за овластен внатрешен ревизор во јавниот сектор,
- Правилникот за начинот на извршување на внатрешната ревизија и начинот за известување за ревизијата на субјектот од јавниот сектор,
- Правилник за стандардите за професионално извршување на внатрешната ревизија
- Етичкиот кодекс на внатрешните ревизори во јавниот сектор и
- Дополнување на Прирачникот за внатрешна ревизија.

Со Правилник за начинот на полагање на испитот за овластен внатрешен ревизор во јавниот сектор ќе биде регулирано правото секое лице кое има две години работно искуство во внатрешната или надворешната ревизија да може да полага испит и да се стекне со звање овластен внатрешен ревизор во јавниот сектор.

Кандидатите за добивање на сертификат за овластен внатрешен ревизор во јавниот сектор испитот ќе го полагаат писмено. Тестот ќе содржи прашања од областа на стандарди за внатрешна ревизија, Етички кодекс и статусот на единиците за внатрешна ревизија, Прирачник за внатрешна ревизија и други методолошки упатства за внатрешна ревизија и финансиско управување и контрола, регулатива за внатрешна ревизија и финансиско управување и контрола во јавниот сектор и регулатива која се однесува на јавниот сектор (буџетски процес, јавна администрација, сметководство и јавни набавки).

Во 2011 и 2012 ќе биде реализиран проектот „Поддршка на процесот на децентрализација преку зајакнување на капацитетите за стабилно финансиско управување и внатрешна финансиска контрола на локално и централно ниво“ финансиран од ЕУ преку ИПА 2008 во рамки на кој ќе бидат организирани обуки за внатрешна ревизија за 25 институции на централно ниво и 40 единици на локалната самоуправа.

5.4 Зајакнување на мерките против неправилности и измами

Врз основа на новиот Законот за јавна внатрешна финансиска контрола (“Службен весник на Република Македонија“ бр.90/09), Владата на Република Македонија ќе донесе Уредба за постапката за спречување на неправилности, начинот на меѓусебната соработка, формата и содржината, роковите и начинот за известување за неправилностите.

Во функција на заштита на финансиските интереси на Европските заедници, Управата за финансиска полиција во Министерството за финансии ќе ги координира активностите за потребите на OLAF и ќе обезбеди упатства за институциите за известување за нередовностите со тоа што сите информации за нередовности откриени од субјектите при користењето на средства од фондовите на Европската унија или средства добиени од европските фондови со кофинансирање на државата ќе бидат доставени до Управата за финансиска полиција - Одделение за координација на спречување на измами.

Одделението за координација на спречување на измами во Управата за финансиска полиција (AFCOS) е национална контакт точка во Република Македонија чија улога ќе биде помагање и поддршка за OLAF¹⁶ во државите членки во спречување на измамите. Одделението за координација на спречување на измами (AFCOS) ќе делува како координативно тело кое разменува информации со службениците на OLAF во областа на спречување на измами, корупција и било какви други нелегални активности (неправилности).

Одделението за координација на спречување на измами ќе има оперативна независност, но истовремено ќе развива координативни активности со развој на мултидисциплинарен карактер во работењето (способност за одржување на меѓуинституционална соработка).

Одделението за координација на спречување на измами (AFCOS) ќе соработува со институциите кои директно или индиректно се вклучени во заштитата на финансиските интереси на ЕУ, а едновременно ќе предлага и мерки за зајакнување на законодавното и административното опкружување во оваа област.

Заради обезбедување на дополнителна едукација на вработените ќе бидат спроведени соодветни обуки.

¹⁶ OLAF е специјализирана управа на Европската Комисија задолжена за спречување на измами. Мисијата на OLAF е заштита на интересите на ЕУ во смисла на спречување на измами, корупција и било какви други нелегални активности (неправилности), вклучувајќи и неправилности и измами внатре во Европската Комисија. Делувањето на OLAF има правна основа во членот 280 од Договорот за основање на Европската Заедница.

Согласно член 50 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола (“Службен весник на Република Македонија“ бр.90/09) ќе продолжат активностите на субјектите од јавниот сектор за назначување лице кое известува за неправилности и сомнежи за измами или корупција.

5.5 Мерки во областа на користењето на фондовите на ЕУ

Во мај 2010 година е донесен нов Закон за ревизија на инструментот за претпристапна помош (ИПА) (“Службен весник на Република Македонија“ бр.66/2010). Со донесувањето на овој закон е регулирано работењето на Ревизорското тело како орган кој одговара на Владата на Република Македонија.

Со законот се обезбедува правна рамка за ревизија на ИПА како предуслов за целосна имплементација на ИПА, начинот на вршење на ревизија, организацијата, надлежноста, предметот на ревизија, овластувањата и одговорностите на Ревизорското тело како самостојно и независно правно лице кое ќе биде функционално независно од сите учесници во системите за управување и контрола со инструментот за претпристапна помош.

Ревизорското тело во текот на 2010 година ќе продолжи со континуирана реализација на активностите неопходни за ревидирање на IPA системот во Република Македонија, преку понатамошно зајакнување на институционалните капацитети, обезбедување на соодветни работни услови и континуирана едукација и професионално усовршување на вработените во Ревизорското тело.

Во 2010 Ревизорското тело ќе ја продолжи соработката со Европскиот суд на ревизори преку учество на претставници на Ревизорското тело на специјализирани обуки за ревизија на ЕУ фондовите.

Во периодот 2011-2012 година, ќе бидат ревидирани и ажурирани прирачниците за ревизија на ИПА и изготвени други методолошки упатства за вршење на ревизија во надлежност на Ревизорското тело.

6. АКЦИСКИ ПЛАН СО ВРЕМЕНСКА РАМКА НА АКТИВНОСТИ			
Р.бр	МЕРКА/АКТИВНОСТ	Рок	Надлежна институција
РЕГУЛАТИВА			
1	Донесување на Закон за финансиска инспекција во јавниот сектор	31.12.2010	МФ
2	Донесување на Правилникот за формата и содржината на извештаите и изјавата од Годишниот финансиски извештај	31.07.2010	МФ
АКТИВНОСТИ ПОВРЗАНИ СО ФИНАНСИКОТО УПРАВУВАЊЕ И КОНТРОЛА			

3	Донесување на Правилникот за начинот за давање на овластување	31.07.2010	МФ
4	Донесување на Правилникот за начинот на извршување на работите од надлежност на единицата за финансиски прашања	31.07.2010	МФ
5	Донесување на Правилникот за стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор	31.07.2010	МФ
6	Донесување на Правилникот за начинот на спроведување на општите финансиски процеси	31.07.2010	МФ
7	Прирачник за финансиско управување и контрола	31.07.2010	МФ
8	План за воспоставување на финансиското управување и контрола	31.12.2010	МФ и субјектите
9	Методологија за спроведување на планот за воспоставување на финансиското управување и контрола	31.12.2010	МФ и субјектите
10	Стратегија за управување со ризикот која ќе биде ажурирана на секои три години и во случаите кога ризикот значително се менува,	30.06.2011	МФ и субјектите
11	Процедуре за финансиските процеси во кои контролите кои се однесуваат на минимизирање на ризикот ќе бидат анализирани и ажурирани најмалку еднаш годишно.	30.06.2011	МФ и субјектите
12	Донесување на Програма за обука за воспоставување и развој на финансиско управување и контрола	31.07.2010	МФ
13	Основање на Комитет за финансиско управување и контрола во Министерството за финансии	31.12.2010	МФ
АКТИВНОСТИ ПОВРЗАНИ СО ВНАТРЕШНАТА РЕВИЗИЈА			
14	Донесување на Правилникот за повелбата за внатрешна ревизија	31.07.2010	МФ
15	Донесување на Правилник за начинот за полагање на испит за овластен внатрешен ревизор во јавниот сектор	31.07.2010	МФ
16	Донесување на Програма за полагање на испит за овластен внатрешен ревизор во јавниот сектор	31.07.2010	МФ

17	Донесување на Правилник за стандардите за професионално извршување на внатрешната ревизија	31.07.2010	МФ
18	Донесување на Етичкиот кодекс на внатрешните ревизори	31.07.2010	МФ
19	Донесување на Правилникот за начинот на извршување на внатрешната ревизија и начинот за известување за ревизијата на субјектот од јавниот сектор,	31.07.2010	МФ
20	Дополнување на Прирачникот за внатрешна ревизија	31.07.2010	МФ
21	Основање Ревизорски комитет во Министерството за финансии	31.12.2010	МФ
АКТИВНОСТИ ПОВРЗАНИ СО ЗАЈАКНУВАЊЕТО НА КАПАЦИТЕТИТЕ ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА НЕПРАВИЛНОСТИ И ИЗМАМИ			
22	Донесување Уредба за постапката за спречување на неправилности, начинот на меѓусебната соработка, формата и содржината, роковите и начинот за известување за неправилностите	31.07.2010	Влада на предлог на МФ