



SIGMA

A joint initiative of the OECD and the EU, principally financed by the EU



Creating Change Together

ФИНАНСИСКО УПРАВУВАЊЕ И КОНТРОЛА (ФУК) ПРЕКУ ХОРИЗОНТАЛНИТЕ РЕВИЗИИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА РЕЗИМЕ НА ПРИРАЧНИКОТ

2 Rue André Pascal
75775 Paris Cedex 16
France
<mailto:sigmaweb@oecd.org>
Тел.: +33 (0) 1 45 24 82 00
Факс +33 (0) 1 45 24 13 05
www.sigmaweb.org

Овој документ е подготвен со финансиска помош од Европската унија. Не треба да се смета дека документот ги одразува официјалните ставови на ЕУ, на ОЕЦД или нејзините земји-членки или земјите-кориснички коишто учествуваат во програмата на СИГМА. Мислењата и аргументите коишто тука се изразени се оние на авторите.

Овој документ и секоја мапа вклучена во истиот не се во спротивност со статусот или суверенитетот на која било територија, означувањето на меѓународните граници и со името на која било територија, град или област.

ФУК преку хоризонталните ревизии во Република Македонија

Резиме на Прирачникот

Клучни карактеристики на стабилен систем за ФУК:

1. Вредност на парите – управување (коешто се заснова на стабилни сметководствени системи)
2. Раководна одговорност на сите ниво на управување (цели, показатели на успешност, линии на овластувања и одговорности)
3. Систематски пристап кон и преглед на контролите (коишто се засноваат на пет меѓусебно поврзани компоненти на внатрешна контрола)

Регулаторна рамка

1. Закон за буџетите
2. Закон за ЈВФК
3. Закон за државните службеници
4. Закон за локалната самоуправа
5. Закон за јавните набавки
6. Итн.

Во согласност со Законот за ЈВФК, донесени се следниве подзаконски акти за финансиско управување и контрола:

- Правилник за начинот на спроведување на општите финансиски процеси;
- Правилник за начинот за давање на овластувања;
- Правилник за начинот на вршење на работите од надлежност на единицата за финансиските прашања;
- Стандарди на внатрешна контрола во јавниот сектор;
- Правилник за формата и содржината на извештаите и изјавата за квалитетот и состојбата на внатрешните контроли од Годишниот финансиски извештај;
- Уредба за постапката за спречување на неправилности, начинот на меѓусебна соработка, формата, содржината, роковите и начинот за известување за неправилностите;
- Прирачник за финансиско управување и контрола;
- Правилник за внатрешната ревизија.

Централната единица за хармонизација (ЦЕХ) ќе спроведе анализа на воспоставените механизми на раководна одговорност, врз основа на којашто ќе бидат изготвени Насоки за раководна одговорност.

Методолошка рамка за управување со ризиците, како дел од Прирачникот за финансиско управување и контрола - државните ревизори спроведоа ангажмани за хоризонтална ревизија во 2014 година за воспоставување на ФУК: според нашиот преглед на примероци од извештаи, започнати се активности за подготвување на Стратегија за управување со ризиците во некои институции на државно ниво, но изгледа дека нема активности на локално ниво во врска со вклучувањето на управувањето со ризиците во процесот на планирање.

Исполнување на стратешките цели на нивните надлежни министерства.

Секој субјект е одговорен за уредување на системот за ФУК на свое ниво. Меѓутоа, буџетскиот корисник од прва линија е тој што треба да обезбеди дека соработката со неговите подредени буџетски корисници е организирана преку ФУК.

Буџетите треба да бидат структурирани на начин којшто ќе овозможи поврзување на финансиските ресурси со поединечните програми и проекти, со јасно одредување на одговорностите коишто ги има секој поединечен раководител.

Иако раководителите на буџетските корисници може да делегираат овластувања и одговорности, тоа не ја исклучува нивната крајна одговорност. Слично, крајната одговорност којашто ја има директорот на буџетскиот корисник не може да биде оправдување за другите раководители или да ги ослободи од секаква одговорност во областите во рамки на нивна надлежност.

Со донесувањето на сите одлуки и потпишувањето на сите документи не се обезбедува контрола над организациските активности. Всушност, се случува сосема спротивното! (види, исто така, Слика 5)

Раководната одговорност значи држење на работите под контрола без да се контролира буквално сè.

МАТРИЦА НА ФУК

Променлива	Критериуми	Извори (законодавство, документи, интервјуа, преглед на транзакции)	Резиме на наодите (креирање и функционирање)
Контролна средина: Доколку буџетскиот корисник нема стабилна контролна средина, активностите на ФУК ќе бидат само формалност за исполнување на барањата наместо да се применуваат во практика.			
4.1.1	Етички вредности, интегритет и компетентност на вработените		

Етички вредности и интегритет	Дефинирани се стандарди на етичко однесување (на пр. Кодекс на етика)			
	Писмени изјави за избегнување на потенцијален конфликт на интереси			
	Сите вработени се запознаени со стандардите и изјавите			
	Дефинирани се правила за постапување во случај доколку се открие и пријави неетичко однесување			
Вештини и компетентност на вработените	Дефинирано е потребното ниво на компетентност на вработените			
	Постојното ниво на знаење и вештини на вработените е усогласено со стратегијата на буџетскиот корисник			
	Вработените се способни да се справат со секојдневните предизвици поврзани со дадените задачи			
Мотивација на вработените	Вработените се подготвени да учат и преземаат нови предизвици (на пр. развивање нови идеи, создавање нови вредности и иновации во работата на буџетскиот корисник)			
	Вработените се наградуваат, на пр. преку напредување во кариерата, денови од годишен одмор или финансирање на одредени активности			
	Учењето и професионалното усовршување е составен дел од работата			
4.1.2	Раководење и стил на управување			
Свест	Директорот на буџетскиот корисник е свесен и ја разбира			

	одговорноста којашто ја има за ФУК			
Проактивен пристап на управување	Се одржуваат редовни состаноци на највисоко раководно ниво за да се дискутираат целите, работните планови, буџетот, постигнувањето на поставените цели, итн.			
	Целите на буџетскиот корисник се јасно поставени и им се соопштени на вработените			
	Честа комуникација помеѓу раководството и вработените за целите и повратни информации за постигнувањата			
4.1.3	Планиран пристап кон работата			
Стратешко планирање	Мисијата на буџетскиот корисник (причината за постоењето на буџетскиот корисник) е разбрана			
	Постои јасна визија којашто е идентификувана/описана			
	Дефинирани се стратешките цели, вклучувајќи ги приоритетите, врз основа на анализата на моменталната состојба (на пр. SWOT)			
	Дефинирани се програми / мерки преку коишто ќе бидат определени поставените цели			
	Обезбедена е поврзаност помеѓу документите за стратешко планирање и програмите и оперативните планови			
	Дефинирани се клучните показатели на успешност (за следење на резултатите и			

	исходите од развојот)			
	Обезбедена е поврзаност помеѓу стратешките и оперативните плански документи и буџетот/финансискиот план			
	По добивањето на подготвениот буџет, буџетските корисници изготвуваат упатства за нивните соодветни надлежности			
	Буџетскиот корисник е вклучен во подготвувањето на стратешките документи, буџетски корисници од нивните соодветни надлежности (на пр. агенции, единки корисници)			
Програмско буџетирање	Подготвени се релациони табели, преку коишто целите од стратешкиот план се поврзуваат со одредена програма, а мерките за нивно постигнување од одреден стратешки план се поврзуваат со активностите и проектите			
Оперативно планирање	Подготвена е подетална анализа на материјалните и човечките ресурси, како и на активностите коишто треба да бидат преземени кај буџетскиот корисник и на ниво на поединечните организациони единици (на пр., годишниот план за работа, набавки, вработување, инвестиции, одржување, план за обуки)			
	Оперативните плански документи се поврзани со стратешките и програмските цели			
Финансиско	Подготвена е монетарна спецификација на ресурсите			

планирање	потребни за постигнување на поставените цели			
	Планските документи се поврзани со финансиските планови			
	Дефинирани се постапките, заинтересираните страни и роковите (на пр. кој е овластен да ја искаже потребата од финансиски ресурси)			
	Дефиниран е начинот на којшто треба да биде искажана потребата од финансиски ресурси и начинот за контролирање на нивната оправданост и комплетност			
	Се донесуваат одлуки за приоритетите за финансирање врз основа на програмата, проектот и листата за одредување на приоритетите кај активностите			
	Се врши проценка на влијанието на финансирањето на предложените програми, проекти и активности во однос на очекуваните буџетски ресурси			
	Изработката на финансискиот план е координирана со буџетските корисници од втора и трета линија			
	Финансискиот план содржи дел со образложение каде што се опишуваат целите и резултатите кои треба да бидат постигнати			
Планирање кај буџетските корисници од втора и трета линија	Буџетските корисници од втора и трета линија одблиску ја координираат изработката на нивните плански документи со релевантните буџетите во чија надлежност спаѓаат			

	Буџетските корисници од втора и трета линија ги изготвуваат своите финансиски планови во согласност со упатствата коишто ги добиваат од буџетите во чија надлежност спаѓаат			
	Финансиските планови на овие буџетски корисници вклучуваат: резиме на делокругот на работа на буџетскиот корисник, објаснување на програмата, правни и други основи, цели, стратегии, почетна точка и показатели, извештај за постигнувањата од минатата година			
4.1.4	Организациона структура, дефинирање на овластувањата и одговорностите, линии на известување			
Организациона структура	Овластувањата и одговорностите се јасно дефинирани			
	Организационата структура е соодветна за да овозможи елаборирање на овластувањата и одговорностите за постигнување на целите и за управување со буџетските ресурси			
	Описите на работните места на внатрешните организациони единици на буџетскиот корисник од прва линија јасно ја претставуваат неговата надлежност над буџетските корисници од втора и трета линија во рамки на неговиот систем			
	Организационата структура е			

	ажурирана			
	Сите вработени се запознаени со органограмот (ги разбираат односите помеѓу различните делови и нивното место во организацијата)			
Дефинирање на овластувањата и одговорностите	Постојат интерни прописи коишто вклучуваат описи на работните места			
	Овластувањата и одговорностите, задачите и обврските за известување во врска со постигнувањата на целите се јасно дефинирани за секој дел (во писмена форма и им се соопштени на вработените)			
	Одлуката за распределба на буџетот е потпишана и е во согласност со програмските цели и со буџетот			
	Назначени се лица одговорни за посебните цели			
	Раководителите на организационите единици со доделените овластувања и одговорности за управување со буџетските ресурси ја водат потребната евиденција за извршувањето на буџетот и за изработка на релевантните внатрешни извештаи			
Линии на известување	Линиите на известување (за постигнувањето на целите, управувањето со буџетските ресурси) се развиени паралелно со развојот на линиите на овластувања и одговорности			
	Линиите на известување се развиени за комуникација со буџетските корисници коишто спаѓаат во рамки на одредена			

	надлежност			
Управување со ризиците				
Управувањето со ризиците како дел од процесот на планирање и одлучување	Потенцијалните ризици се земаат предвид во текот на развојот на планските документи (стратешки, оперативни и финансиски)			
	Комуникацијата за идентификуваните ризици е вообичаена практика на нивото каде што се донесуваат соодветните одлуките			
Одговорност за управување со ризиците	Сите раководители се одговорни за управување со ризиците на нивното ниво: тие ги имаат идентификувано најзначајните ризици (10-15) и мерките за нивно минимизирање			
Документирање на податоците за ризиците	Податоците за ризиците се документираат: најзначајните ризици се истакнати во планските документи, деталните информации за ризиците се евидентираат во регистарот на ризици			
Известување за ризиците	Ризиците коишто наложуваат вклучување и дискусија на повисоко раководно ниво се упатуваат на следното ниво			
Стратегија за управување со ризиците	Изработена е Стратегија за управување со ризиците каде што се опишува начинот на којшто буџетскиот корисник планира систематски да го спроведе управувањето со ризиците			
Претпоставки за ефективно управување со ризиците од страна на	Управувањето со ризиците е поддржано од највисокото раководство и вработените			
	Сите вработени се вклучени и свесни дека постојат			

буџетските корисници	оперативни ризици и ги следат истите			
	Управувањето со ризиците е составен дел од стратешките процеси и процесите на годишното планирање			
	Ризиците и управувањето со ризиците се сметаат како можност за евалуирање на стратешките политики и одлуки			
	Редовно се врши ажурирање на регистарот на ризици од страна на високото раководство			
	Раководителите и вработените се свесни за важноста на управувањето со ризиците			
Контролни активности				
4.3.1	Општо за контролните активности			
	Контролните активности се динамични и подложни на промена: тие се менуваат по иницијатива на раководството или како одговор на ревизорските извештаи			
	Контролните активности се економични (раководството врши процена на трошоците и придобивките од контролните активности)			
	Нивото и примената на контролните активности се засноваат на веродостојна анализа на ризикот и се сразмерни на вклучените ризици			
	Контролните активности доследно се применуваат (според планираното и во			

	секое време)			
	Отстапувањата или исклучоците од стандардните постапки се оправдани, потврдени и навремено соопштени на лицата кои се овластени за нивно одобрување			
	Контролните активности се документираат (што, од кого и кога)			
4.3.2	Пишани правила / процедури			
	Интерните процедури се изготвуваат со цел детално да се уредат контролните активности (на пр. начинот на примена, наведување на овластено и одговорно лице)			
<i>БЕЛЕШКА: за повеќе детали – погледни креирање и функционирање (види исто така 4.3.3)</i>	Изготвувањето и извршувањето на стратешкиот план е опишано и содржи минимум: кој е одговорен за подготвувањето, учесници, овластувања и одговорности за поставување на целите, следење на напредокот, координација			
	Изготвувањето и извршувањето на финансискиот план е опишано и содржи минимум: учесници, рокови, овластувања и одговорности за искажување на потребите, евалуација на оправданоста на потребите, координација, постапки во случај кога одредена потреба ја надминува горната граница, постапки во случај на неусогласеност помеѓу извршувањето и буџетот, дополнителен буџет			
	Процесот на евидентирање на деловните настани и			

	трансакции е опишан и содржи минимум: начини на евидентирање, начини за обработка на материјално-финансиската документација, проверка на точноста на документацијата, чување и архивирање на документацијата			
	Процесот на набавки и склучување договори е опишан и содржи минимум: учесници, рокови, овластувања и одговорности, начини за усогласување помеѓу набавките и буџетот, евидентирање на договорите и известување			
	Процесите за управување со (материјалните и нематеријалните) средства се опишани и содржат минимум: постапка за евидентирање, права на пристап, одржување на средствата, постапка за попис на средствата, вреднување на средствата, отпис и отуѓување			
	Процесот на наплата на сопствените приходи е опишан и содржи минимум: евиденција на побарувањата, износи коишто се должат, постапки во случај на достасани ненаплатени побарувања			
	Опишан е процесот на поврат на неоправдано потрошени или погрешно платени буџетски средства			
	Постапките се потпишани од раководителот на субјектот (буџетскиот корисник)			
	Други организациони единици (покрај финансиските) се			

	вклучени во креирањето и подготвувањето на интерните прописи)			
	Буџетските корисници од втора линија, исто така, ги имаат уредено своите процеси			
4.3.3	Видови на контролни активности			
БЕЛЕШКА: подетално само за процесот на планирање?				
Постапки за овластување				
Евидентирање и одобрување на исклучоци				
Постапка за делегирање на овластувања и одговорности				
Принцип на поделба на должности				
Систем на двоен потпис				
Примена на принципот на поделба на должности со помали буџетски корисници				
Итн. (види документ)				
Информации и комуникации				
4.4.1	Важноста на информациите и комуникациите општо земено			
	Раководителите добиваат доволно финансиски информации за дејствијата за			

	да извршат соодветна процена на напредокот/планирањето			
	Податоците коишто им се доставуваат на раководителите се соодветни, навремени, комплетни и точни.			
	Постоење на систем за управување со информации			
	ИТ системот е соодветно воспоставен за да обезбеди веродостојни информации. Тоа вклучува добри бази на податоци, системи за евиденција, системи за известување, јасно дефинирани линии на известување			
	Постојат соодветни постапки за да се обезбеди одржувањето на системот			
	Постојат соодветни постапки за заштита на податоците во системот			
	Постојат соодветни постапки за пренос на податоци до корисниците			
	Системот за управување со информации обезбедува финансиски информации - информации за состојбата на приходите, трошоците, средствата и обврските, а исто така и нефинансиски информации - постигнатите резултати и цели, информации за ризиците, нивното влијание доколку се материјализираат, очекувањата на корисниците, информации за клиентите, добавувачите, итн.			
4.4.2	Сметководствени системи:			

	функцијата на финансиското сметководство или трошковното и управувачко сметководство			
	Сметководствениот систем е ориентиран за надворешните корисници или за внатрешните комуникации / управувачките одлуки			
	Сметководствената евиденција и извештаи се користат за планирање			
	Сметководствената евиденција е правилно класифицирана – сметководствени политики			
	Обезбедено е комплетно и транспарентно сметководство согласно со прифатените сметководствени принципи			
	Воспоставени се процедури за усогласување			
	Сметководствените биланси редовно се ажурираат и се усогласуваат во однос на информациите од трети страни			
	Податоците во планските документи и системот за финансиско сметководство се актуелни / ажурирани			
	Раководителите веднаш ги разгледуваат сметководствените информации за да можат да ги извршат процесите на планирање			
	Раководителите имаат детални информации за трошоците, приходите, средствата, обврските, постигнатите резултати, итн.			
	Сметководствените информации се користат за			

	реализирање на програмите, постигнување на целите и за донесување одлуки			
4.4.3	Трезорски систем			
Вршење на работите преку трезорот	Управувањето со трезорскиот систем е приспособено на специфичностите на организационите единици, нивните финансиски капацитети и други можности			
	Сметководствениот систем е интегриран во трезорскиот систем			
	Достапноста на актуелни информации за буџетските обврски, предвидување на идната потрошувачка, како и достигнување на ефикасноста во изготвувањето на проекциите за ликвидноста и управувањето со буџетските финансиски текови			
4.4.4	Ниво на системска документација			
	Воспоставениот орган има соодветни аранжмани за да се обезбеди точно документирање на ревизорската трага или документарна трага на финансиските и други трансакции, од нивниот почеток до крајот со цел да се овозможи реконструкција на поединечните активности и нивните одобрувања			
	Сите одлуки и нивното спроведување се соодветно документирани			
	Документацијата ги содржи сите потребни потписи, вклучувајќи ги и потписите на оние кои го поднеле барањето, кои го одобриле			

	барањето, кои извршиле контрола, кои го извршиле дејствието			
	Јасни постапки за реализирање на процесот на стратешко планирање			
	Кој начин се користи за да се обезбеди дека деловните процеси се документираат: - со писмени упатства, процедури; - со компјутеризирање на деловните системи и процеси; - со изготвување на книга/мапа на работните процеси			
	Промените во интерните прописи се евидентираат како промена на верзија (сите промени во системите коишто влијаат врз ревизорската трага веднаш се одразуваат во документираната ревизорска трага)			
	Соодветни процедури за да се обезбеди дека сите релевантни нивоа се информирани за промените во ревизорската трага			
	Адекватноста и применливоста на интерните прописи е обезбедена, меѓу другото, со опцијата за подобрување на одредени делови од процесот на начин којшто овозможува да се даваат релевантни предлози до надлежното лице за интерните прописи			
4.4.5	Архивирање на документацијата			
	Заштитата и обработката на архивскиот материјал се			

	пропишани во интерните акти/процедури			
	Начинот на постапување со сите предмети и документи пропишан во интерните процедури е во согласност со законските барања			
	Начинот на: - подготвување, обработка и постапување со списите и документацијата на предметите во процесот; - начин и рокови на интерно преземање; - водење евиденција на канцелариското работење и други записи за материјалите, техничката опрема, означувањето и складирањето на материјалите, местото, условите; - чување на архивскиот материјал; - користење на архивите; - рокови за и начини на евалуација и издвојување на материјалите; - процедури за уништување на издвоените материјали и предавање на материјалите до надлежните архиви; - задачи и одговорност при постапувањето со, обработката и заштитата на материјалите; - рокови на чување.			
	Интерните процедури соодветно им се пренесени на вработените			
	Предавањето на материјалите на надлежните архиви е во согласност со интерните			

	процедури/прописи			
4.4.6	Комуникација: Комуникацијата е компонента на ФУК и е во заемна врска со другите компоненти			
Помеѓу раководителите и вработените	Размената на информации и комуникацијата се пропишани во интерните акти/процедури			
	Активностите на планирање се пропишани во интерна процедура			
	Овие интерни процедури соодветно им се пренесени на вработените			
	Постои формално документирана постапка, со којашто се контролира измената, воведувањето или престанокот на процедурата			
	Кој е одговорен за комуникациската процедура, како се одобрува и како им се соопштува на вработените			
	Постои лице назначено за нивно ажурирање			
Помеѓу организационите единици	Дали постои комуникациска процедура за промените во ФУК во рамки на хиерархиските линии?			
	Време на комуникацијата (<i>ex-ante</i> или <i>ex-post</i>)			
Помеѓу финансиската единица и другите единици	Преносот на информации се врши на навремен, соодветен, точен и достапен начин			
	Финансиската единица обезбедува податоци (на пр. сметководствена евиденција, финансиски извештаи и анализи) коишто се користат за донесување одлуки			
Со буџетските корисници во	Користење на информациска и комуникациска технологија			

рамки на системот	и информациска безбедност			
	Постоење на систем за управување со информации (СУИ)			
	ИТ систем со база на податоци			
	Систем на евиденција во базата на податоци			
	Систем на известување од СУИ			
Помеѓу буџетските корисници	Јасно дефинирани линии на известување			
Со корисниците на услугите, граѓаните и јавноста	Кој е одговорен за комуникациската процедура, како се одобрува и како им се соопштува на надворешните корисници			
	Дали надворешните корисници се информирани за постигнувањето на планираните цели			
	Информациите коишто им се обезбедуваат на надворешните корисници се точни и сеопфатни			
Следење и процена: да се овозможи процена, навремено ажурирање и да се идентификуваат мерки за континуиран развој				
Тековни активности на следење	Преземени се мерки за решавање на идентификуваните слабости и тешкотии на нивото на поединечни активности, процедури или процеси			
	Вработените ја следат сопствената работа: тие ги коригираат грешките и пропуштите пред активностите да преминат на повисоко ниво			
	Раководителите ги обучуваат вработените за контролните активности и ги поттикнуваат да бидат претпазливи и да известуваат за сите слабости			

	или неправилности			
	Вработените обрнуваат внимание на промените коишто се случуваат во нивната непосредна средина, ги идентификуваат сите ризици и известуваат за можностите за подобрување			
	Средното раководство врши надзор над изведувањето / функционирањето на контролите во нивната единица			
	Највисокото раководство го следи постигнувањето на целите (преку показатели на успешноста)			
	Највисокото раководство ги следи промените во средината (ризиците и можностите) и соодветно ги менува плановите или контролите			
	Највисокото раководство обезбедува дека се преземени соодветни мерки, како одговор на резултатите од следењето			
Процедура на самооценување	Се врши самооценување на клучните области од ФУК на годишна основа			
	Врз основа на самооценувањето, се планираат активности за коригирање на идентификуваните слабости и недостатоци			
	Министерството за финансии се известува за резултатите од самооценувањето и дефинираните активности			
Активности на внатрешна	Раководителот на единицата за внатрешна ревизија (ЕБР) учествува во состаноците на			

ревизија	раководството во институцијата			
	Препораките на ревизијата се пренесуваат во акциските планови			
	Акциските планови, во врска со препораките на ревизијата, се спроведуваат			
Надворешна ревизија (ДЗР)	Буџетските корисници постапуваат по наодите и препораките на ДЗР за подобрување на системот на ФУК			

