Влада на Република Северна Македонија

НАСЛОВ НА ИНФОРМАЦИЈА и СОДРЖИНА:

МИНИСТЕРСТВО ЗА ФИНАНСИИ

СЕКТОР ЗА ФИНАНСИСКА ИНСПЕКЦИЈА ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР И КООРДИНАЦИЈА НА БОРБА ПРОТИВ ИЗМАМА НА ЕУ СРЕДСТВАТА

ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ

за работата на финансиската инспекција во јавниот сектор во 2021 година

Скопје, март 2022 година

ВОВЕД

Министерството за финансии, согласно член 22 од Законот за финансиската инспекција во јавниот сектор („Службен весник на Република Македонија" бр.82/13, 43/14, 153/15 и 164/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија" бр.122/21), до Владата на Република Северна Македонија доставува годишен извештај за работата на финансиската инспекција во јавниот сектор во претходната година, најдоцна до 31 март во тековната година.

Надлежноста, постапката за вршење на финансиската инспекција и организацијата на финансиската инспекција во јавниот сектор се регулирани со Законот за финансиската инспекција во јавниот сектор.

Согласно горенаведеното, овој извештај содржи информации за:

- Организациската поставеност на Секторот за финансиска инспекција во јавниот сектор и координација на борба против измама на ЕУ средствата во рамки на Министерството за финансии;
- Работата на финансиската инспекција во јавниот сектор во 2021 година и
- Преземени мерки за подобрување на институционалната поставеност на функцијата на финансиската инспекција во јавниот сектор.

I. Организациска поставеност на Секторот за финансиска инспекција во јавниот сектор и координација на борба против измама на ЕУ средствата во рамките на Министерството за финансии

Согласно Законот за финансиската инспекција во јавниот сектор, работите на финансиската инспекција ги врши Секторот за финансиска инспекција во јавниот сектор (во натамошниот текст: Секторот), како посебна внатрешна организациона единица во рамките на Министерството за финансии. Со работата на Секторот раководи главен финансиски инспектор (во натамошниот текст: главен инспектор) кој директно одговара на министерот за финансии.

Секторот функционира од 2015 година, а согласно Правилникот за изменување и дополнување на Правилникот за систематизација на работните места во Министерството за финансии, донесен од министерот за финансии на ден 05.12.2018 година, истиот е преименуван во Сектор за финансиска инспекција во јавниот сектор и координација на борба против измама на ЕУ средствата и е реорганизиран во две одделенија:

1. Одделение за финансиска инспекција на субјектите на централно и на локално ниво, во кое се систематизирани 7 работни места: раководител на

одделение - виш инспектор, двајца советници - инспектори, двајца виши соработници - помлади инспектори и двајца помлади соработници и

2. Одделение за координација на борба против измама на ЕУ средствата (АФКОС), во кое се систематизирани 5 работни места: раководител на одделение, советник, виш соработник, соработник и помлад соработник, надлежно за координација на административните и оперативните обврски и активности и предлага измени на националното законодавство, со цел да се заштитат финансиските интереси на ЕУ.

Одделението за финансиска инспекција на субјектите на централно и на локално ниво ги врши работите на финансиската инспекција. Финансиска инспекција се врши кај корисниците на средствата од Буџетот на Република Северна Македонија, фондовите, општините и градот Скопје, агенциите и другите институции основани со закон, јавните претпријатија, јавните установи и другите правни лица кои се во државна сопственост или сопственост на општините и градот Скопје или во кои државата или општините и градот Скопје се акционери, како и кај непрофитните организации и другите правни и физички лица само за делот на добиените јавни средства или гаранции.

II. Информации за работата на финансиската инспекција во јавниот сектор за 2021 година

Финансиската инспекција е ex post активност за контролирање на регуларноста на трансакциите и другите активности од областа на финансиското управување и контрола извршени во субјектите во кои се врши инспекција. Целта на финансиската инспекција е да ги заштити финансиските интереси на субјектите од јавниот сектор од сериозно лошо финансиско управување, измами и корупција кај субјектите од јавниот сектор согласно Законот за финансиската инспекција во јавниот сектор и посебните прописи кои ја пропишуваат надлежноста за спроведување на финансиска инспекција.

Постапката на финансиската инспекција се поведува согласно Законот за финансиската инспекција во јавниот сектор, врз основа на: барање поткрепено со докази, информација или пријава од правни и физички лица; известување за пречекорување на законски рокови за плаќање на обврските; известување или евиденција за прекршување на постапките за финансиско управување и контрола; извештај од областа на финансиското управување и контрола; извештај на внатрешната ревизија, односно на Државниот завод за ревизија; барање од Влада на Република Северна Македонија; барање од раководител или вработен на субјект од јавниот сектор; барање од Јавното обвинителство на Република Северна Македонија; барање од Европската канцеларија за борба против измами и добиеното овластување

од главниот инспектор и по налог од министерот за финансии, ако добиените сознанија укажуваат на основано сомнение за сериозно лошо финансиско управување, измама и корупција.

Главниот инспектор ја поведува постапката за финансиска инспекција во јавниот сектор со издавање на овластување на финансиските инспектори кои вршат финансиска инспекција, подготвуваат извештај за извршена финансиска инспекција со наоди поткрепени со релевантни докази и предлог мерки, го следат спроведувањето на мерките од субјектот на надзор, спроведуваат постапка за порамнување со издавање прекршочен платен налог на субјектот на надзор и на одговорното лице на субјектот на надзор и поднесуваат барање за поведување на прекршочна постапка до надлежен суд во случај на утврден прекршок.

Генерално, за постапувањето по доставените пријави се одлучува врз основа на утврдената ризичност. Исклучок од ова правило е надзорот над спроведувањето на одредбите од Законот за финансиска дисциплина, каде што Финансиската инспекција е должна во рок од 30 дена од приемот на известувањата да постапи и да изврши контрола. Поради оваа законска обврска, приоритет при постапувањето е даден на предметите од областа на финансиската дисциплина.

Во текот на 2021 година активностите на Секторот во однос на пристигнатите пријави, барања, известувања, информации и извештаи, беа извршувани во рамки на објективните ограничувања кои ги наметна состојбата со вирусот SARS CoV-19.

Во периодот од 01.01.2021 година до 31.12.2021 година, до Секторот беа поднесени 393 пријави, односно во просек по 33 пријави месечно. Притоа, 7 пријави од вкупно доставените пријави, се однесуваат на поголем број субјекти од јавниот сектор, односно во просек една пријава се однесува на 245 субјекти од јавниот сектор.

Во однос на постапувањето на Финансиската инспекција во текот на 2021 година, поврзано со постапките на финансиската инспекција поведени во 2020 година, констатирана е следната фактичка состојба:

- по основ на 15 пријави по кои финансиската инспекција е поведена во 2020 година, не се констатирани прекршоци и постапката е запрена во 2021 година;
- по основ на 5 пријави по кои финансиската инспекција е поведена во 2020 година, во периодот 2020 - 2021 година спроведен е надзор кај 22 субјекти. Притоа, 2 од овие пријави се однесуваат на 21 единица на локалната самоуправа во однос на искористувањето на средствата доделени како финансиска поддршка на единиците на локалната самоуправа и единки корисници за финансирање на доспеани, а неплатени обврски, а извештаите од спроведените надзори беа доставени до субјектите на надзор на почетокот на 2022 година. Останатите 3 пријави се однесуваат на еден субјект и по спроведениот надзор во периодот 2020-

2021 година, констатирани се прекршоци, но поради неизготвени подзаконски акти од надлежни органи (Министерството за труд и социјална политика и Министерството за правда), Финансиската инспекција не е во можност да издаде прекршочни платни налози, а поведе писмена иницијатива до надлежните органи за изготвување на потребните подзаконски акти;

- по основ на 29 поднесени прекршочни пријави пред надлежен суд во 2020 година, судовите во 2021 година доставиле вкупно 16 одлуки/решенија, со кои се изречени 11 глоби во вкупен износ од 5.200 евра во денарска противвредност, 2 опомени, 2 ослободувања од санкција и со една одлука се отфрла барањето за поведување прекршочна постапка. Против одлуката за отфрлање на барањето за поведување прекршочна постапка Финансиската инспекција изјави жалба до повисок суд, кој истата ја уважи и предметот го врати на повторно одлучување.

Во однос на постапувањето на Финансиската инспекција во текот на 2021 година, по основ на 297 пријави по кои постапката на финансиска инспекција е поведена во 2021 година (38 пријави од 2015 година, 33 од 2016 година, 54 од 2017 година, 37 од 2018 година, 23 од 2019 година, 32 од 2020 година и 80 пријави од 2021 година), а кои се однесуваат на 65 субјекти на надзор, констатирана е следната фактичка состојба:

- по основ на 111 пријави во постапката на финансиска инспекција не се констатирани прекршоци, односно неправилности и поради тоа постапката е запрена, односно не се издадени инспекциски мерки;
- по основ на 7 пријави во постапката на финансиска инспекција констатирани се прекршоци, поднесена е прекршочна пријава пред надлежен суд и постапките се во тек;
- 2 пријави се отфрлени поради утврдена ненадлежност за постапување на финансиската инспекција и
- по основ на останатите 177 пријави, постапката на финансиска инспекција е во тек.

Во 2021 година, по основ на 16 пријави биле издадени 20 прекршочни платни налози и тоа 2 прекршочни платни налози за одговорни лица во субјекти од јавен сектор на централно ниво, 7 прекршочни платни налози за субјекти од јавен сектор на локално ниво и 11 прекршочни платни налози за одговорни лица во субјекти од јавен сектор на локално ниво. Вкупниот износ на изречени глоби со овие прекршочни платни налози изнесува 19.100 евра во денарска противвредност. Притоа, по 7 прекршочни платни налози сторителот на прекршокот ја платил глобата, а по останатите 13 прекршочни платни налози, поднесена е прекршочна пријава пред надлежен суд и постапките се во тек.

Во 2020 година, по основ на 46 пријави биле издадени 29 прекршочни платни

налози и тоа 2 прекршочни платни налози за субјекти од јавен сектор на централно ниво, 5 прекршочни платни налози за одговорни лица во субјекти од јавен сектор на централно ниво, 7 прекршочни платни налози за субјекти од јавен сектор на локално ниво и 15 прекршочни платни налози за одговорни лица во субјекти од јавен сектор на локално ниво.

Графикон 1 - Споредбен приказ на издадени и платени прекршочни налози во 2020 и 2021 година

Во Графиконот 1 е даден споредбен приказ на бројот на издадени прекршочни платни налози во 2020 година наспроти 2021 година и бројот на издадени прекршочни платни налози во 2020 година наспроти 2021 година по кои сторителот ја платил глобата. Од тука може да се види дека во 2021 година бројот на издадени прекршочни платни налози по кои сторителот ја платил глобата во споредба со 2020 година бележи пораст.

Постапувањето на судовите по барањата за поведување прекршочна постапка поднесени од Финансиската инспекција во 2021 година наспроти 2020 година, исто така бележи позитивен тренд. Имено, судовите:

- во 2020 година не донеле ниту една одлука во која се изрекува глоба, додека во 2021 година донеле 11 одлуки/решенија со кои изрекле глоби во вкупен износ од 5.200 евра во денарска противвредност и

– во 2020 година донеле 3 одлуки/решенија за отфрлање на барање за поведување прекршочна постапка поднесено од Финансиската инспекција, додека во 2021 година судот донел една одлука за отфрлање на барање за поведување прекршочна постапка.

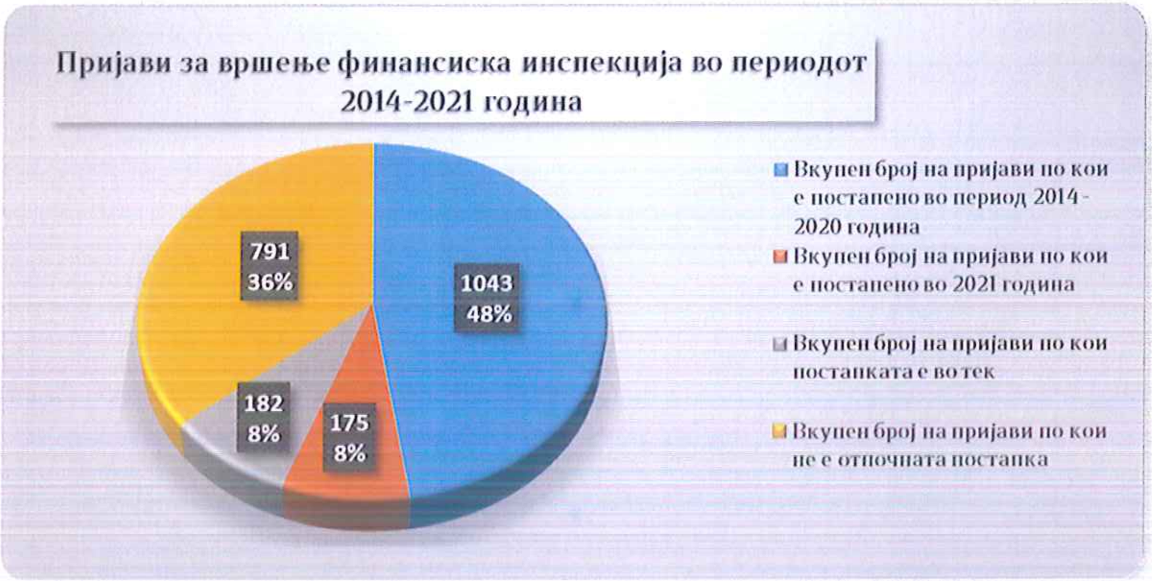
Графикон 2 - Споредбен приказ на судски одлуки 2020 - 2021 година

Видно од Графиконот 2, бројот на судски одлуки со кои се изрекува санкција, донесени од надлежните судови по барањата за поведување прекршочна постапка поднесени од Финансиската инспекција, во 2021 година во споредба со 2020 година бележи пораст.

Во текот на 2021 година, Финансиската инспекција по основ на 51 пријава поднесени во 2021 година и 4 пријави поднесени во 2020 година, не постапи поради ненадлежност.

Во однос на целокупното постапување на Финансиската инспекција во периодот од 2014 година до крајот на 2021 година констатирана е дека во периодот 2014 - 2021 година до Финансиската инспекција во јавниот сектор се доставени вкупно 2191 пријави за вршење финансиска инспекција. Од нив, во периодот 2014-2020 година Финансиската инспекција во јавниот сектор постапила по 1046 пријави (48%), во 2021 година постапила по 173 пријави (8%), по 182 пријави (8%) постапката е во тек, а по останатите 798 пријави (36%) ќе се постапува врз основа на спроведената проценка на ризичноста и во рамки на расположливите човечки ресурси. Оваа состојба е графички прикажана во Графиконот 3.

Графикон 3 - Вкупен број на примени пријави, пријави по кои е постапено, пријави по кои постапката е во тек и пријави по кои постапката не е отпочната



III. Преземени мерки за подобрување на институционалната поставеност на функцијата на финансиската инспекција во јавниот сектор

Во 2021 година, во рамки на планираните активности за реализација на Приоритетот 7 - Финансиска инспекција од „Политиката за внатрешната финансиска контрола во јавниот сектор“ (со Акциски план за периодот од 2019 до 2021 година), се спроведоа двете мерки и активности за системско унапредување на Финансиската инспекција во јавниот сектор, а со крајна цел обезбедување одговорно, отчетно, успешно и транспарентно управување со јавните средства во функција на спроведување на раководната отчетност.

Во рамки на мерката за зајакнување на административните капацитети на финансиската инспекција од „Политиката за внатрешната финансиска контрола во јавниот сектор“, вработено е едно лице во насока на екипирање на финансиската инспекција во јавниот сектор со човечки ресурси. Исто така, со поддршка на ИПА Твининг проектот „Зајакнување на функциите на буџетско планирање, извршување и внатрешна контрола”, се спроведоа следните активности:

- врз основа на проценка на потребите за обука на финансиските инспектори, подготвена е Програма за обука од областа на финансиската инспекција за период 2021-2022 година со план за обуки на финансиските инспектори и

- реализирана е дводневна работилница со експерти од Република Хрватска за обука на финансиските инспектори за буџетско сметководство со практични примери на сметководствено работење.

Втората мерка за подобрување на регулативата за финансиската инспекција во јавниот сектор, со поддршка на ИПА Твининг проектот „Зајакнување на функциите на буџетско планирање, извршување и внатрешна контрола", се реализира преку активности за анализа на постојната регулатива за надлежностите и работењето на финансиската инспекција во јавниот сектор и изменување и дополнување на истата. Имено во текот на 2021 година беа спроведени следните активности:

- согласно спроведената анализа на постојната законска регулатива и компаративната анализа на досегашните искуства на Финансиската инспекција со најдобрите практики од ЕУ, изготвен е предлог Закон за финансиска инспекција во јавниот сектор, со цел надминување на слабостите кои беа констатирани при спроведувањето на финансиската инспекција врз основа на одредбите од постојниот закон. При изготвувањето на предлог Законот беа земени предвид одредбите од Законот за инспекциски надзор, Законот за прекршоците и Законот за општата управна постапка, како и материјалните закони во кои е утврдено дека надзорот над спроведувањето на одредбите го врши финансиската инспекција во јавниот сектор. Исто така, согласно стратешката определба на Владата на Република Северна Македонија за дигитализација на постапувањето на јавниот сектор, во предлог Законот се воведени одредби за дигитализација на постапувањето на Финансиската инспекција и останатите субјекти од јавен сектор при доставувањето и приемот на писмена и акти во форма на електронски документ како текстуален запис согласно Законот за централен регистар на население, Законот за електронско управување и електронски услуги и Законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги и

- започната е изработката на методолошки алатки за примена на аналитички и инспекциски техники и алатки за финансиска инспекција во јавниот сектор.

Во периодот што следува, со поддршка на ИПА Твининг проектот, планирано е да се реализираат активности во насока на:

- воспоставување и реализација на план за обука за финансиските инспектори и тоа преку семинари, работилници, пракса, обука на работно место;

- финална изработка на методолошки алатки за примена на аналитички и инспекциски техники и алатки за финансиска инспекција во јавниот сектор;

- изработка на методологија за прибирање и обработка на статистички податоци со индикатори за следење, мерење и оценување на ефективноста на финансиската инспекција во јавниот сектор;

- проектирање на концепт за добивање лиценца за финансиски инспектор;
- спроведување на пилот финансиски инспекции.

Исто така, преку ИПА Твининг проектот се предвидува основање на Академија за јавни финансии во Министерството за финансии, со која ќе се обезбеди стабилна основа за континуирана едукација на јавната администрација од областа на управувањето со јавните финансии. Во рамките на Академијата, меѓу другото, на финансиските инспектори ќе им биде овозможено континуирано професионално и стручно усовршување и обучување за вршење финансиска инспекција, како и за стекнување лиценца за финансиски инспектор и полагање на испитот за стекнување лиценца за финансиски инспектор.

Во рамките на новата Програма за реформа на управувањето со јавни финансии 2022-2025 година, која е во подготовка, предвиден е нов приоритет Финансиска инспекција, со цел да се обезбеди професионализација и унапредување на функцијата на финансиската инспекција, како основа за зголемување на квалитетот на финансиската контрола во насока на заштита на јавните финансиски интереси. Целта на овој приоритет ќе се постигне преку две мерки и тоа:

- зајакнување на институционалната основа на функцијата на финансиската инспекција, во рамки на која се предвидени три активности за нејзино спроведување и тоа: подобрување на законската рамка, воведување систем на годишно наградување на финансиските инспектори базиран на резултати и подобрени методологии и систематизација (зголемување на додадената вредност на функцијата за финансиска инспекција) и
- зајакнување на капацитетот на човечките ресурси на финансиска инспекција, која ќе се реализира преку две активности: дизајнирање концепт за стекнување лиценца за финансиски инспектор и подготовка на програма за обука на финансиските инспектори на годишно ниво.

По усвојувањето на новиот Закон за финансиска инспекција во јавниот сектор, ќе бидат изработени подзаконските акти кои произлегуваат од овој закон.