



Влада на Република Северна Македонија

**ПОЛИТИКА ЗА ВНАТРЕШНАТА ФИНАНСИСКА КОНТРОЛА ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР
(СО АКЦИСКИ ПЛАН ЗА ПЕРИОДОТ ОД 2019 ДО 2021 ГОДИНА)**

Скопје, март 2019 година

СКРАТЕНИЦИ

ЈВФК - Јавна внатрешна финансиска контрола

ЦЕХ - Централна единица за хармонизација на системот на јавна внатрешна финансиска контрола

ФУиК - Финансиско управување и контрола

ВР - Внатрешна ревизија

РЈА - Реформа на јавната администрација

УЈФ - Управување со јавните финансии

НПАА - Национална програма за усвојување на правото на европската унија

SIGMA - Support for Improvement in Governance and Management - Поддршка за подобрување на владеењето и управувањето

ЕК - Европска комисија

ЕУ - Европска Унија

MTBF- Medium-term budgetary framework - Среднорочна буџетска рамка

ВОВЕД

Документот „Политика за внатрешната финансиска контрола во јавниот сектор со Акциски план за периодот од 2019-2021" (Стратегија за ЈВФК) е стратешки документ за понатамошен развој на системот за внатрешна контрола во јавниот сектор во Република Северна Македонија. Целта на овој документ е да ја дефинира рамката на современиот, соодветен и ефективен систем за ЈВФК, вклучувајќи го и финансиското управување и контрола, внатрешната ревизија, централната координација и хармонизација и финансиска инспекција во јавниот сектор, како и да помогне за добро финансиско управување со јавните средства во Република Северна Македонија.

ЈВФК како целина е составен елемент на националното управување со јавните финансии. Таа претставува сеопфатен концепт кој се однесува на целиот јавен сектор, особено приходите и расходите на централната власт, вклучувајќи ги и странските средства. Со спроведување на овој Документ за политики, Владата на Република Северна Македонија предвидува спроведување на ЈВФК во целиот јавен сектор и покривање на трите основни принципи на ЈВФК: 1) децентрализирана раководна отчетност поткрепена со системи за финансиско управување и контрола (ФУиК), 2) функционално независна внатрешна ревизија и 3) централизирана хармонизација на методологиите и стандардите што се однесуваат на ФУиК и внатрешната ревизија.

Постојното законодавство за ЈВФК релативно добро го регулира системот на внатрешна контрола. Сепак, Владата како целина, се соочува со бројни проблеми при спроведувањето на внатрешна контрола. И покрај постоењето на јасни процедури и механизми на институциите за хармонизација на планирањето и координација на системот, државните институции се борат да ги поврзат секторските политики со среднорочното буџетско планирање, имаат потешкотии да подготват политики базирани на докази, да се усогласат со законските процедури и да обезбедат доследно спроведување на процедурите за работа на Владата на Република Северна Македонија. Освен тоа, кога се воспоставуваат институции според посебни закони, не се посветува внимание на хиерархиската поставеност, подреденоста на органите, преклопување на надлежностите, јасните надлежности на секторите и соодветното доделување на функциите на институциите, во пракса создава сериозни проблеми поврзани со вршењето на основните функции.

Нивото на зрелост на стратешкото/годишното планирање и раководната отчетност е ниско. Дополнително, управувањето со ризиците се смета за бирократски товар и не е составен дел на секојдневните процеси на донесување одлуки. Ова, во комбинација со недостаток на донесени процедури за клучните работни процеси и управување со квалитет, резултираше со понизок квалитет на испорачаните јавни услуги, заостанати долгови и појава на измами и корупција.

Централната единица за хармонизација има активна координативна улога во спроведувањето на ЈВФК. Со цел да се постигнат стандардите што ги бара ЕУ, Министерството за финансии, меѓу другите мерки, го зголемува капацитетот на ЦЕХ. Иако ЦЕХ е клучното тело за спроведување на овој стратешки документ, целиот јавен сектор е главен корисник на оваа реформа. Спроведувањето на овој Документ за политики ќе ги подобри раководителите од јавниот сектор на сите нивоа. Со обезбедување на разумни механизми за постигнување на целите на организацијата, ќе им се даде можност да развијат соодветни и ефективни системи за финансиско управување и контрола. Нивната раководна отчетност ќе се зајакне преку донесување децентрализирани стратешки и оперативни одлуки. Внатрешните ревизори ќе можат да ги поддржат раководителите во процесот на утврдување, проценување и управување со ризиците, со кои се загрозува постигнувањето на целите. Дополнително, тие ќе можат ефикасно да ги проценат системите за ФУиК и да дадат соодветни препораки за подобрување на активностите на нивните организации. Конечно, со воспоставување функционална финансиска инспекција во јавниот сектор, Владата ќе има дополнителна гаранција за легитимно и транспарентно трошење на јавните средства.

Редоследот на активностите е планирано да ја прикаже динамиката на имплементацијата во три временски сегменти: краткорочни, среднорочни и долгорочни. Краткорочниот временски период го одразува периодот од една година, што значи мерките ќе бидат преземени во текот на 2019 година. Среднорочниот временски период се однесува на периодот од 2020 до 2021 година, а долгорочниот го покрива периодот по 2021 година.

Севкупно, овој документ ги комбинира и надградува мерките од ЈВФК поврзани со активностите содржани во Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022 и Програмата за реформи во управувањето со јавните финансии 2018-2021 година¹. Истиот, се фокусира на практичното спроведување на избраните елементи од

¹ Усвоена од Владата на Република Северна Македонија во февруари 2018 и декември 2017 година

ЈВФК, дефинирани како критични за ефикасно и ефективно управување со јавните средства². Документот е поделен во девет поглавја. Во него најнапред се опфатени следните 8 приоритети: Подобрување на односот помеѓу стратешкото планирање и планирањето на ресурсите, Зајакнување на децентрализираната раководна отчетност, Ефикасно управување со ризиците, Контролни активности во финансиското управување, Известување, комуникација и мониторинг, Внатрешна ревизија, Финансиска инспекција и Обезбедување постојано следење на системот на внатрешни финансиски контроли. По приоритетите следи поглавје за структурата за следење и евалуација на документот за политики. Акцискиот план и логичката рамка се во прилог на документот.

² Согласно Програмата за реформи во управувањето со јавните финансии, планирано е понатамошно подобрување на законодавството и методолошката рамка на ЈВФК (со донесување на нов Закон за системот на внатрешна финансиска контрола во јавниот сектор и соодветни подзаконски акти)

ПРИОРИТЕТИ

ПРИОРИТЕТ 1: ПОДОБРУВАЊЕ НА ОДНОСОТ МЕЃУ СТРАТЕШКОТО ПЛАНИРАЊЕ И ПЛАНИРАЊЕ НА РЕСУРСИТЕ

Основен предуслов за постоење на ефикасни системи за внатрешна контрола е да се воспостави силна врска помеѓу расположливите ресурси и правилно планирање на целите. Владата на Република Северна Македонија е посветена на обезбедување на соодветно планирање на стратешко и оперативно ниво, со среднорочна и годишна перспектива, не само за зајакнување на креирањето политики, туку и за зголемување на одговорноста и транспарентноста на преземените активности во однос на употребата на јавните средства.

Покрај јасните процедури и постоење на механизми и институции кои треба да обезбедат хоризонтална координација на системот за планирање и координација, идентификувани се проблеми³ кои се однесуваат на следното:

- поврзување на секторските политики и Буџетот со среднорочно планирање и проектирање на буџетот;
- подготовка на политики базирани на докази, усогласеност со законодавната постапка и доследно спроведување на Деловникот за работа на Владата на Република Македонија
- Стручни и аналитички капацитети на административните службеници.⁴

Владата, исто така, ја препозна потребата за подобрување на процесот на планирање на буџетот со користење на повеќегодишен буџет, како одраз на програмите и целите за извршување.⁵

Овие слабости, проблеми и аспирации се рефлектираат во Приоритетната област 1 (креирање и координирање на политиката) на Стратегијата за РЈА и Приоритет 1

³ Нотирани во следните документи: Статус на законодавството во НПАА (2006-2016) (СЕП, 2016); Извештај за евалуација на SIGMA (2015), Извештаи на ЕК; Годишни извештаи за ЛИА; Извештај од Меѓу-Одделенската работна група за законодавна постапка и мониторинг на квалитетот (СЕП)

⁴ Видете: 2018 - 2022 Стратегија за РЈА, креирање политики и координација

⁵ Видете: 2018-2022 Програмата за реформи во управувањето со јавните финансии, главни приоритети, резултати, мерки и активности на Програмата за реформи во управувањето со јавните финансии

(Подобрена фискална рамка) и Приоритет 3 (Планирање и буџетирање) на Програмата за реформи во јавниот сектор.

Покрај мерките и активностите предвидени во Стратегијата за РЈА и Програмата за реформи во јавниот сектор, Владата, со цел да обезбеди добро координирано планирање на целите и ресурсите да ја поддржи одговорноста и транспарентноста, ја призна потребата:

- да ги усогласи временските рамки за стратешко и финансиско планирање;
- да се вклучат јасно дефинирани граници за секој сектор со МТБФ (среднорочната буџетска рамка) за министерствата;
- да се осигура дека стратешките и годишните планови се во согласност со секторските стратегии и ограничувања изготвени врз основа на вкупниот лимит утврден во Фискалната стратегија и
- да се воспостави каскаден модел на цели во годишните работни планови, јасно усогласен со стратегиите и достапните ресурси.

Со цел да се постигне предвидениот модел на целосно усогласено стратешко планирање и планирање на ресурсите, ќе бидат преземени мерки кои веќе се претставени во Стратегијата за РЈА и Програмата за реформа на јавните финансии:

Програма за РЈА

Цел 1.1: Зајакнато среднорочно и секторско планирање со цел да се постигнат приоритети на Владата.

M1.1.2. Подобрување на процесите и капацитетите за среднорочно, секторско и годишно планирање во министерствата и другите органи на државната управа.

Цел 1.2: Подобен квалитет на политиките и законите и обезбедување на транспарентност и вклученост на засегнатите страни.

M1.2.2. Воведување на механизми за развој на аналитичка основа.

Очекувани резултати

- Соодветно среднорочно и секторско планирање.

- Политиките и законите усвоени на транспарентен начин со вклучување на засегнатите страни, со што ќе се зголеми надворешната одговорност и ќе се обезбеди поголема видливост на политиките за корисниците.
- Политики и закони усвоени на аналитичка основа, што ќе обезбеди одлична основа за подобро планирање.

Временска рамка: краток рок

Програма за реформа на УЈФ

П1М1: Формулирање, усвојување и спроведување на фискалните правила

П3М2: Подобрување на среднорочното буџетско планирање

Очекувани резултати

- Усвоена законска регулатива за фискалните правила, што ќе создаде посилна врска помеѓу планирањето на ресурсите и извршувањето на буџетите.
- Подобрен документ за фискална стратегија, кој ќе го поддржи спроведувањето на планирањето на секторскиот пристап и
- Програмска и организациска класификација која ќе обезбеди детална рамка на трошоци за секоја програма и организација, врз основа на која ќе биде лесно да се утврди што и кој точно ќе спроведе, по која вредност/трошок и со кои очекувани резултати.

Временска рамка: среден рок

За да се исполнат целите поставени за овој приоритет, како што е дефинирано во овој документ за политики за ЈВФК и да се обезбеди синергија и правилно спроведување на мерките предвидени со Стратегијата за РЈА и Програмата за реформа на јавните финансии, Владата смета дека е потребно да се преземат следните дополнителни мерки и активности:

Мерка 1.1: Хармонизација на временските рамки за стратешко и финансиско планирање

Активност 1.1.1: Измена и дополнување на Методологијата за стратешко планирање во согласност со новиот Закон за буџетите со цел да се усогласат временските рамки.

Сопственик: ГС на Владата

Временска рамка: среден рок

Мерка 1.2: Вклучување јасно дефинирани лимити за секој сектор во Фискалната стратегија и среднорочната буџетска рамка за министерствата во рамките на нивната севкупна надлежност

Активност 1.2.1: Развој на секторски лимити за целокупната надлежност на министерствата.

Сопственик: Министерство за финансии – Сектор буџет и фондови

Временска рамка: среден рок

Мерка 1.3: Воспоставување / подобрување на каскадниот модел на цели во стратешките и годишните планови

Активност 1.3.1: Воспоставување каскаден модел на цели во стратешките и годишните планови во четири пилот институции.

Активност 1.3.2: Изготвување извештај со препораки за воспоставување на каскадни модел на цели во стратешките и годишните планови и подготовка на нови цели во целиот јавен сектор, како и план за нивно спроведување.

Сопственик: ЦЕХ со поддршка од ГС

Временска рамка: среден рок

Очекувани резултати

- Усогласени временски рамки за стратешко и финансиско планирање.
- Развиена Фискална стратегија и МТБФ (среднорочна буџетска рамка) за министерствата.
- Воспоставен каскаден модел на цели во стратешките и годишните планови.

ПРИОРИТЕТ 2: ЗАЈАКНУВАЊЕ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗИРАНАТА РАКОВОДНА ОТЧЕТНОСТ

Постојниот Закон за ЈВФК релативно добро го регулира делегирањето и подделегирањето на одговорностите и отчетноста за постигнување на целите на субјектот од јавниот сектор, сепак постои огромен простор за напредок и подобрување во спроведувањето и исполнувањето на оваа цел. Утврдено е дека во 60% од организациите раководителите на организационите единици се овластени да управуваат со одобрените буџетски средства за реализирање на активностите од нивната надлежност, но само во 70% од нив се утврдени линии за известување за реализација на извршувањето на финансискиот план/ буџетот⁶. Податоците покажуваат дека дури 50% од институциите донесоа решенија за генерални овластувања (делегирање на овластувања), што е појдовна точка за да им овозможи на раководителите да преземаат одговорности и да бидат отчетни за активностите.

Дополнително, при формирањето органи/институции со посебни закони, не било посветено внимание на хиерархиската поставеност, подреденоста на органите, преклопувањата на надлежностите, јасно утврдување на надлежностите на секторите и/или соодветна распределба на функциите на органите/институциите, што во пракса резултира со сериозни проблеми поврзани со извршувањето на основните функции на органите и институциите. Исто така, не се јасно утврдени линиите на одговорност на службените лица во институциите во кои тие работат (на пример, инспекторати, со статус на органи во рамки на министерствата)⁷. Големиот број буџетски корисници на прво ниво, исто така, ја поткопуваат менаџерската отчетност, дозволувајќи им на институциите задолжени за спроведување да го заобиколат министерот одговорен за областа на политиката за време на преговорите за буџетот⁸.

Во легислативата во Република Северна Македонија не постои јасно разграничување помеѓу политичкото и професионалното ниво, односно не е јасно дефиниран и утврден опфатот за високата државна служба⁹ и треба да се зајакне регрутирањето засновано на заслуги за овие позиции¹⁰.

Владата ја гледа потребата за зајакнување на децентрализираната отчетност и го препознава нејзиниот позитивен ефект за управување со јавните средства на законит, економичен и ефикасен начин. Предвидениот модел на раководна отчетност ќе се заснова на следниве принципи:

- Задачите и одговорностите се делегирани на најниско надлежно ниво;

⁶ Види: Годишен извештај за функционирање на јавната финансиска внатрешна контрола за 2017 година, врз основа на самопроценка на институциите

⁷ Видете: Стратегија за РЈА

⁸ Види: 2017 SIGMA мониторинг извештај

⁹ Во категоријата "Висока административна служба" спаѓаат: секретари, директори на тела во рамките на министерствата и други државни органи и раководители на сектори.

¹⁰ Видете: Стратегија за РЈА

- Јасни хиерархиски структури и линии за известување внатре во институциите и меѓу нив;
- На професионалните раководители/менаџери им се доделуваат задачи / цели кои се јасно поврзани со стратешките и годишните цели на институциите и
- Раководителите се отчетни за резултатите кои произлегуваат од доделените овластувања за донесување одлуки, автономија и средства за постигнување на резултатите.

Предвидено е стратешките одлуки да ги донесува највисокото раководно ниво додека оперативните одлуки да бидат делегирани барем на ниво на раководители на сектори и, кога е применливо, на раководителите на подредените органи. При поставувањето на целите ќе биде обезбедено вклучување на пониското ниво на раководители/менаџери и раководителите на подредените органи. Ќе се воспостават потребните комуникациски линии за да се овозможи доволен проток на информации. Делегирањето на овластувањата ќе биде придружено со соодветни контролни механизми (Приоритет 4 од овој документ) за да се минимизираат ризиците од злоупотреба на овластувањата.

Спроведувањето на предвидениот модел на раководна отчетност бара дефинирање на долгорочни активности и мерки, како и воспоставување институционална рамка. Предуслов за тоа е постоење на професионално врвно раководство и соодветна управувачка и организациска структура, што е реализирано во Приоритетната област 2 (Јавна служба и управување со човечки ресурси) и Приоритетна област 3 (Одговорност, отчетност и транспарентност) на Стратегијата за РЈА и Приоритет 3 (Планирање и буџетирање) на Програмата за реформа на УЈФ.

Според Стратегијата за РЈА, Владата смета дека ќе ги професионализира високите раководни структури преку обезбедување на јасна разлика меѓу политичкото и професионалното ниво на управување. Ова треба да се направи со регулирање на транспарентни и конкурентни постапки засновани на заслуги за избор и престанок на работата на високите раководители од јавниот сектор.

Предложениот нов модел на висока раководна служба (ВРС) се базира на две основни вредности: 1) професионализам, избор согласно заслуги за да се обезбедат компетентни професионалци; 2) политичка одговорност, потребна за да се изгради функционална и доверлива врска помеѓу министрите и високите раководители.

Во таа смисла, очекувањата се дека министерот ќе преземе политичка одговорност за неговата/нејзината институција, а ВРС ќе биде одговорен и отчетен за водењето на нивната организација. Имено, министерот ќе биде одговорен за креирање на политики од областа на надлежностите на министерството, а ВРС за резултатите и спроведените политики на ниво на организацијата.

Успешното спроведување на мерките и активностите предвидени во овој документ особено се потпира на резултатите од:

Стратегија за РЈА

Цел 2.1.: Деполизитизација на администрацијата преку зголемена примена на принципот на заслуги, еднакви можности и правична застапеност и професионализација на високите раководни позиции

М 2.1.1. Намалување на ризиците од политизација со воведување на јасни критериуми и транспарентност во изборот на најдобриот кандидат за вработување и унапредување.

М 2.1.2. Професионализација на високите раководни структури во администрацијата.

Цел 3.1: Развиена кохерентна институционална поставеност на органите на државната управа, агенциите и инспекциските служби на ниво на централна власт со јасно дефинирани структури на одговорност.

М3.1.2. Реорганизација / оптимизација на органите на државната управа, агенциите и инспекциските служби на централно ниво

Очекувани резултати

- Воспоставени јасни критериуми и транспарентност во постапките за вработување и унапредување.
- Изградба на стручна и департизирана администрација.
- Воспоставени јасни линии на отчетност.
- Отстранети одговорности кои се преклопуваат.

Временска рамка: среден рок

Програма за реформа на УЈФ

ПЗМ1: Надграден буџетски пристап базиран на програми и подобрени информации за проектите.

ПЗМ3: Ревидиран Закон за буџети во согласност со подобрувањата на системот за управување со јавните финансии (УЈФ).

Очекувани резултати

- Буџет усогласен со институционалните и раководните/менаџерските структури (Воспоставување на систем според кој сите раководители ќе ги знаат своите буџети или буџетите за областа за која се одговорни).
- Бројот на буџетските корисници на прво ниво усогласени со институционалната рамка развиена во М 3.1.2 од Стратегијата за РЈА и
- Извршени усогласување на буџетот со менаџерските структури.

Временска рамка: среден рок

За да се исполнат целите поставени во овој приоритет, како што е дефинирано во овој документ за политики за ЈВФК и да се обезбеди синергија и правилно спроведување на мерките предвидени со Стратегијата за РЈА и Програмата за реформа на јавните финансии, Владата смета дека е потребно да се преземат следните дополнителни мерки и активности.

Мерка 2.1: Зајакнување на отчетноста и линиите за известување, обезбедување препораки и нивно спроведување во четири пилот институции

Активност 2.1.1:Проценка во четири пилот институции на:

- Институционалната поставеност во однос на преклопувањето на надлежностите, отчетноста и линиите за известување;
- Поврзаноста на стратешките и годишните цели со доделените задачи на раководителите;
- Почитувањето на хиерархиската структура при формалното делегирање на надлежностите на раководителите со давање овластувања и подовластувања и почитување на принципот врвните раководители (министри и нивни заменици, директори и нивни заменици и секретари) да бидат надлежни за донесување стратешки одлуки, а раководителите од пониските нивоа за донесување оперативни одлуки, во четири пилот институции.;
- Степенот на обезбедена автономија и ресурси за постигнување на очекуваните резултати согласно доделените овластувања за донесување одлуки;
- Степенот на делегираност на задачите и одговорностите на најниското раководно ниво.

Активност 2.1.2: Изготвување извештај со препораки за зајакнување на раководната отчетност и нивно спроведување, врз основа на кој ќе биде изготвена информација со предлог заклучоци кои ќе бидат доставени до Владата на Република Северна Македонија заради усвојување.

Сопственик: ЦЕХ и пилот институциите

Временска рамка: среден рок

Мерка 2.2: Промовирање на резултатите од зајакнатата отчетност кај четирите пилот институции

Активност 2.2.1: Организирање јавен настан за високите раководни структури за презентирање на резултатите.

Сопственик: ЦЕХ

Временска рамка: среден рок

Очекувани резултати:

- Отстранети преклопувања на надлежностите и зајакната отчетност и линии за известување внатре и надвор од институциите.
- Обезбедена поврзаност на стратешките и годишните цели со доделените задачи на раководителите.
- Обезбедено почитување на принципот врвните раководители да бидат надлежни за донесување на стратешките одлуки, а раководителите од пониските нивоа за донесувањето на оперативните одлуки.
- Обезбедена доволна автономија и ресурси за постигнување на очекуваните резултати согласно доделените овластувања.
- Обезбедено делегирање на задачите и одговорностите.

ПРИОРИТЕТ 3: ЕФИКАСНО УПРАВУВАЊЕ СО РИЗИК

Субјектите од јавниот сектор во процесот на проценка на ризици на кои се изложени, најчесто се фокусираат на проценката на ризикот поврзана со усогласувањето на работењето со прописите, а во помала мера ги оценуваат ризиците кои влијаат на постигнатите резултати од нивното работење¹¹. Дополнително, поради ниското ниво на зрелост на стратешкото / годишното планирање и раководната одговорност (раководителите не се добро информирани, немаат добро дефинирани цели, познати ресурси и не преземаат одговорност за финансиската и буџетската контрола), управувањето со ризиците се смета за бирократски товар. Токму затоа, управувањето со ризиците во институциите не е интегрален дел од секојдневните процеси на донесување одлуки и не се користи како основа за воспоставување на контролните активности, а најчесто тој се практикува само за исполнување на законската обврска.

¹¹ Види: Годишен извештај за функционирање на јавната внатрешна финансиска контрола за 2017 година

Во наредниот период, соодветно воспоставените раководни структури, дефинираните цели и достапните информации за управување (Приоритет 1 и 2), ќе доведат до понатамошен развој на раководната отчетност, со што ќе се овозможи поширока практична примена на управувањето со ризиците.

Раководителите кои се одговорни за навремено постигнување на своите цели во рамки на буџетот, законските обврски и стандардот за работа, ќе биде неопходно јасно да ги разгледаат ризиците на сите нивоа на организацијата, одвојувајќи ги ризиците поврзани со стратешките и оперативните цели.

Се очекува раководителите да ги преземат неопходните активности за да одговорат на ризиците со примена на проценка врз основа на претпоставки за ризикот и разумна анализа на трошоците поврзани со намалување на нивото на ризик, имајќи предвид дека одговорите на ризикот спаѓаат во следните категории: прифаќање, избегнување, ублажување или споделување.

Соодветните информации и структури за известување ќе се користат за навремено споделување на инцидентите и напредокот, доцнењата или пречките на патот до реализација на целите. Неопходните упатства ќе бидат обезбедени за да се олесни овој процес.

За да се исполнат целите поставени во овој приоритет, како што е дефинирано во овој документ за политики за ЈВФК, Владата смета дека е потребно да се преземат следните дополнителни мерки и активности:

Мерка 3.1: Ажурирани и применети упатства за управување со клучните ризици во постигнување на целите, спречување на измама и корупција во јавните набавки, како и спречување на понатамошното креирање долгови во субјектите од јавниот сектор.

Активност 3.1.1: Изготвување поедноставено упатство заради олеснување на процесот на управување со ризици.

Активност 3.1.2: Одржување работилници заради зголемување на свеста за корисноста на управувањето со ризици

Сопственик: ЦЕХ

Временска рамка: краток рок

Мерка 3.2: Практична примена на управувањето со клучните ризици и обезбедување навремена реакција на ризиците во четири пилот институции.

Активност 3.2.1: Обезбедување поддршка во практичната примена на управувањето со клучните ризици и обезбедување навремена реакција на ризиците

Сопственик: ЦЕХ и пилот институциите

Временска рамка: среден рок

Мерка 3.3: Промовирање на резултатите од практичната примена на управувањето со клучните ризици од четирите пилот институции.

Активност 3.3.1: Организирање јавен настан за високите раководни структури за презентирање на резултатите.

Сопственик: ЦЕХ и пилот институциите

Временска рамка: среден рок

Очекувани резултати

- Олеснет процес на управување со ризици.
- Зголемена свесност за корисноста на управувањето со ризици.
- Обезбедување практична примена на управувањето со клучните ризици
- Обезбедена навремена реакција на новите ризици.

ПРИОРИТЕТ 4: КОНТРОЛНИ АКТИВНОСТИ ВО ФИНАНСИСКОТО УПРАВУВАЊЕ

Владата ја согледа потребата за подобрување на ефикасноста на контролните активности во секојдневното работење. Само 38%¹² од институциите имаат пишани правила, односно интерни акти и процедури за финансиско управување. Ова, во комбинација со недостатокот на усвоени процедури за клучните работни процеси и управувањето со квалитет, кои сè уште се во развој, резултираше, меѓу другото, со понизок квалитет на испорачани јавни услуги од очекуваниот, заостанати долгови¹³ и појава на измами и корупција¹⁴.

Владата е посветена на подигање на свеста за потребата за примена на високи антикорупциски стандарди за нулта корупција и обезбедување фер јавни набавки¹⁵, како и зајакнување на системите за управување и контрола преку ревидирање, прилагодување и соодветно развивање на контролните активности врз основа на спроведена реална проценка на клучните ризиците. Првичниот фокус ќе биде на обезбедување на усогласеност со регулативата, особено на јавните расходи (вклучувајќи ги и јавните набавки), чиј недостаток се уште е очигледен во оваа фаза на

¹² <https://www.finance.gov.mk/node/572>

¹³ На 31.05.2017 година беа проценети на 22,4 милијарди денари, односно 364,6 милиони евра. Податок објавен на веб страната на Министерството за финансии изработен на база на прибрани податоци од буџетски институции, општините, јавните претпријатија и ЈЗУ <https://finance.gov.mk/mk/%D0%9F%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%BE%D1%86%D0%B8%20>

¹⁴ Корупцијата е рангирана како петти најголем проблем во државата (27,9%), после невработеноста, сиромаштијата, ниските приходи и високите цени, а клучен предизвик е подобрување на спроведувањето во пракса на анти-корупциските политики- Извештај за проценка на корупцијата во Македонија, Македонски центар за меѓународна соработка http://seldi.net/fileadmin/public/PDF/Publications/CAR_Macedonia/CAR_MacedoniaMacedonian.pdf

¹⁵ Министерството за финансии во јули 2017 година објави Насоки за управување со ризикот од измами и корупција. Целта на овие насоки е да обезбедат препораки и помогнат субјектите од јавниот сектор да преземат ефективни и пропорционални мерки против неправилности и измами (вклучувајќи ја и корупцијата), земајќи ги предвид утврдените ризици. <https://finance.gov.mk/mk/node/679>

зрелост на внатрешните финансиски контроли. Паралелно, со придвижување на администрацијата кон позрели фази на одговорност, заснована на резултати, ќе се развијат и контролните активности за да се обезбеди навремена испорака на целите, во рамките на договорените стандарди за успешност.

Дефинирањето на стандардите на контролните активности останува кај Министерството за финансии, како и координацијата на контролните активности поврзани со финансиите. МИОА континуирано работи на подобрување на испораката на услуги (која вклучува административни одлуки) и управување со квалитетот преку јавниот сектор. Поради широкиот опсег и разновидност на контролните активности во јавниот сектор, во рамки на овој приоритет, политиката за ЈВФК ќе се фокусира на активностите што треба да ги преземе само Министерството за финансии.

Имплементацијата на ИТ системите за поддршка на деловните процеси и зголемувањето на ефикасноста на контролите за усогласеност е во рана фаза на развој. Во рамки на овој приоритет фокусот на мерките и активностите ќе биде насочен кон подобрување на ефикасноста на контролните системи без поширока употреба на автоматизирани контроли. Во подоцнежните фази овој приоритет ќе се ажурира со цел да се одговори на ризиците и предизвиците поврзани со високото ниво на дигитализација на институциите од јавниот сектор.

Министерството за финансии со Програмата за реформа на УЈФ планираше и презеде повеќе активности за зголемување на ефикасноста на контролните активности.

Програма за управување со јаните финансии:

П4М1: Спроведување нов информатички систем за управување со финансии (ИСУФ)- Financial management implementation system (FMIS)

П4М2: Зајакнување на контролата врз обврските.

П4М4: Зајакнување на системот за јавни набавки

П4М5: Ефективен систем за ЈПП и концесии

Очекувани резултати

- електронско евидентирање на преземените обврски, фактури и финансиски планови
- воведен модул за побарувања и модул за планирање на ликвидноста

- квартален извештај за буџетски корисници кои не ги пријавиле преземените обврски на време.
- подготвен извештај за интегритет со показатели на успешност на јавните набавки и (антикорупциски) „црвени знаменца“,
- објавени годишни планови за јавни набавки и склучени договори за јавни набавки и нивните анекси и
- воспоставен ефективен систем за ЈПП и концесии

Дополнително, за поддршка на целите поставени со Програмата за реформи во јавниот сектор и за исполнување на целите поставени во овој приоритет, како што е дефинирано во овој документ за политиките во ЈВФК, Владата смета дека е неопходно да се преземат следниве дополнителни мерки и активности:

Мерка 4.1: Утврдување слабости во клучните контролни активности во една пилот институција

Активност 4.1.1: Спроведување проценка на контролните активности во постигнување на целите, спречувањето измама и корупција во јавните набавки и спречувањето на понатамошно креирање долгови

Сопственик: ЦЕХ и пилот институциите

Временска рамка: краток рок

Мерка 4.2: Подобрвање на ефикасноста на контролните активности во финансиското управување врз основа на спроведена реална проценка на клучните ризици во постигнување на целите, спречување на измама и корупција во јавните набавки, како и спречување на понатамошно креирање долгови, во четири пилот институции.

Активност 4.2.1: Обезбедување поддршка при проценка на клучни ризици во финансиското управување

Активност 4.2.2: Обезбедување поддршка за вградување на одговорите на проценетите клучни ризици во интерни акти/процедури.

Сопственик: ЦЕХ и пилот институциите

Временска рамка: среден рок

Мерка 4.3: Промовирање на резултатите од зајакнатата ефикасност на контролните активности во финансиското управување кај четирите пилот институции во другите институции

Активност 4.3.1: Организирање јавен настан за презентирање на резултатите од пилот институциите.

Сопственик: ЦЕХ и пилот институциите

Временска рамка: среден рок

Очекувани резултати

- Утврдени мерки за подобрување на системот за финансиско управување и контрола
- Подобрени интерни акти/процедури за финансиско управување и контрола
- Намалено ниво на заостанати долгови
- Намалено ниво на измама и корупција во јавните набавки

ПРИОРИТЕТ 5: ИЗВЕСТУВАЊЕ, КОМУНИКАЦИЈА И МОНИТОРИНГ

Воспоставените системи на внатрешно известување, комуникација и мониторинг во рамки на институцијата и надвор од неа е од суштинско значење, бидејќи има за цел навремено и квалитетно спроведување на програмите, проектите и активностите.

Извештаите за остварените резултати во функција на стратешките приоритети подготвени од организационите единици во институцијата, содржат наративен опис на активностите, како и финансиски информации на генерално ниво подготвени од единицата за финансиски прашања. Ваквиот пристап целосно не обезбедува навремени, точни и целосни податоци и информации, како и нивна размена помеѓу внатрешните организациони единици во субјектите со цел следење на реализацијата на работните цели и потрошените финансиски средства. Со цел надминување на ваквата состојба, потребно е да се подобрат системите за внатрешно известување и сметководствените системи.

Постојниот начин на размена на информации помеѓу институцијата и институциите во надлежност, како и комуникацијата со граѓаните/корисници на услуги, доволно не придонесува за зголемување на транспарентноста и отчетноста на институциите. Заради тоа потребно е да се зајакне системот на јавно објавени индикатори на успешност.

Покрај постојаниот мониторинг од страна на раководството и спроведувањето внатрешна ревизија, важен дел од мониторингот е спроведувањето самопроценка на одделните процеси на системот на финансиско управување и контрола и изготвување

план за отстранување на утврдените слабости и неправилности. Во 2017 година, 83% од институциите на централно ниво и 75% од општините изготвија самопроценка на системот на финансиско управување и контрола, меѓутоа само 20% на централно ниво и 14% на локално ниво доставија Планови за воспоставување и развој на ФУК со кој ги елиминираат утврдените слабости и неправилности.¹⁶

За да се исполнат целите поставени во овој приоритет, како што е дефинирано во овој документ за политики за ЈВФК, Владата смета дека е потребно да се преземат следните мерки и активности:

Мерка 5.1: Зајакнување на системите за известување и комуникација во четири пилот институции.

Активност 5.1.1: Поддршка на институциите во подобрување на внатрешниот систем за известување кој ќе обезбедува навремени, точни и целосни податоци и информации како и нивна размена помеѓу внатрешните организациони единици во субјектите.

Активност 5.1.2: Поддршка на институциите за подобрување на начинот на кој тие разменуваат информации во рамки на нивната организација и надворешно со другите институции во надлежност, како и комуникација со граѓаните/корисниците на услугите преку континуирано објавување на показатели за успешност и извештаи за напредокот.

Сопственик: ЦЕХ и пилот институции

Временска рамка: среден рок

Мерка 5.2: Зајакнување на системите за мониторинг во четири пилот институции

Активност 5.2.1: Поддршка на институциите во подобрување на спроведувањето самопроценка на одделните процеси на системот на финансиско управување и контрола и изготвување план за отстранување на утврдените слабости и неправилности.

Сопственик: ЦЕХ и пилот институции

Временска рамка: среден рок

¹⁶ Годишен извештај за функционирање на системот на јавна внатрешна финансиска контрола за 2017 година

Мерка 5.3: Промовирање на резултатите од зајакнатите системи за известување, комуникација и мониторинг од четирите пилот институции во другите институции

Активност 5.3.1: Организирање јавен настан за презентирање на резултатите.

Сопственик: ЦЕХ и пилот институциите

Временска рамка: среден рок

Очекувани резултати

- Зајакнати системите за известување, комуникација и мониторинг

ПРИОРИТЕТ 6: ВНАТРЕШНА РЕВИЗИЈА

Владата на Република Северна Македонија е решена да воспостави функционална внатрешна ревизија која преку независно, разумно, објективно уверување и совети на раководството ќе обезбеди подобрување на работењето на субјектот и зголемување на ефективностата на системите за внатрешна контрола, односно постигнување на поставените цели.

Владата забележува дека недоволното екипирање на повеќе единици за внатрешна ревизија¹⁷ и ниското ниво на овластени внатрешни ревизори¹⁸ негативно влијае на ефикасното спроведување на Меѓународните стандарди за професионално извршување на внатрешната ревизија и обезбедување на квалитет во внатрешната ревизија.

Со цел да се обезбеди исполнување на целта и улогата на внатрешната ревизија, по ревидирање на правната рамка ќе се воведат нов начин на организација на единиците за внатрешна ревизија, со воспоставување нови критериуми за организација на единиците за внатрешна ревизија.

Ќе се воведат редовни проверки на квалитетот на работењето на единиците за внатрешна ревизија, како и програма за спроведување на обука и испит за национално сертифицирање на внатрешните ревизори во јавниот сектор.

Програма за управување со јаните финансии:

П6М1: Зајакнати законски прописи за внатрешна ревизија и методолошка рамка

¹⁷ Во јавниот сектор се формирани 159 единици за внатрешна ревизија, во кои работат 218 внатрешни ревизори (само 1,37 ревизори во просек по единица), а само 48% (76) од единиците имаат раководители. Една од причините за недоволното екипирање на единиците за внатрешна ревизија се критериумите за организација на внатрешната ревизија, дефинирани во Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, што за малите институции (по број на вработени и буџет) е потешко да се имплементираат.

¹⁸ Само 30% од вкупниот број на ревизори се сертифицирани (од кои 95,3% се со CIPFA сертификат и 4,7% со CGAP сертификат)

Очекувани резултати:

- Нов Закон за ЈВФК.
- Нов Закон за Академија/школа за јавни финансии.
- Нови правилници за внатрешна ревизија (ВР).
- Нов Прирачник за ВР.

П6М2 : Зајакнати административни капацитети на внатрешните ревизори на централно и локално ниво

Очекувани резултати:

- Усвојување правилници за континуирана обука за ВР.
- Усвојување Правилник за обука и испит за сертификација на внатрешни ревизори.
- Спроведени обуки

За да се исполнат целите поставени во овој приоритет, како што е дефинирано во овој документ за политики за ЈВФК, Владата смета дека е потребно да се преземат следните дополнителни мерки и активности:

Мерка 6.1: Реорганизација на системот на внатрешната ревизија

Активност 6.1.1: Анализа на организационата структура на внатрешната ревизија со предлог за реорганизација.

Активност 6.1.2: Изготвување акт за начинот на организација на внатрешната ревизија.

Сопственик: ЦЕХ

Временска рамка: краток рок/среден рок

Мерка 6.2: Зајакнување на квалитетот на внатрешната ревизија

Активност 6.2.1 : Спроведување национална сертификација на внатрешните ревизори.

Активност 6.2.2: Организирање и спроведување континуирани обуки.

Сопственик: ЦЕХ

Временска рамка: среден рок/долг рок

Очекувани резултати

- Воспоставена нова организациона структура на внатрешната ревизија и окрупнување на единиците за внатрешна ревизија.
- Спроведена национална сертификација на внатрешните ревизори во јавниот сектор.

ПРИОРИТЕТ 7: ФИНАНСИСКА ИНСПЕКЦИЈА

Контролата на регуларноста на трансакциите и другите активности од областа на финансиското управување и контрола е основна активност на финансиската инспекција, со цел заштита на јавните средства и спречување на сериозно лошо финансиско управување, што подразбира дејствија или пропусти направени од раководно или друго лице во субјектот кои би можеле да доведат или доведеле до загуби и/или штета. Со цел да се обезбеди ефикасна, ефективна и рационална употреба на јавните средства за постигнување на поставените цели, Владата е решена да обезбеди контролен систем кој ќе оневозможи измами, неправилности и други видови на сериозно лошо финансиско управување со јавните средства во субјектите од јавниот сектор. Оттука, финансиската инспекција ќе ги базира своите активности врз примени претставки, а не врз основа на годишна програма за работа. На овој начин работата на финансиската инспекција ќе биде во функција на спроведување на раководната отчетност.

Владата за да се постигне транспарентно, ефикасно и ефективно управување со јавните финансии, воспостави финансиска инспекција во јавниот сектор, која спроведува ex post контроли на управувањето со јавните средства во субјектите во јавниот сектор. Недоволниот административен капацитет за функционирање на финансиската инспекција доведува до ненавремено спроведување на инспекцискиот надзор на субјектите од јавниот сектор.

За да се исполнат целите поставени за Приоритет 7, како што е дефинирано во овој документ за политики за ЈВФК, Владата смета дека е потребно да се преземат следните дополнителни мерки и активности:

Мерка 7.1: Подобрување на регулативата за финансиската инспекција во јавниот сектор

Активност 7.1.1: Анализа на постојната регулатива која се однесува на надлежностите и работењето на финансиската инспекција во јавниот сектор.

Сопственик: ЦЕХ

Временска рамка:среден рок

Активност 7.1.2: Изменување и дополнување на регулативата согласно изготвената анализа .

Сопственик: ЦЕХ

Временска рамка:среден рок

Мерка 7.2: Зајакнување на административни капацитети на финансиската инспекција.

Активност 7.2.1:Екипирање на финансиската инспекција во јавниот сектор со човечки ресурси.

Активност 7.2.2:Подготовка на програма и организирање испит за сертификација на финансиските инспектори.

Сопственик: МФ/ЦЕХ

Временска рамка: краток рок

Очекувани резултати

- Усогласена регулатива за финансиската инспекција во јавниот сектор.
- Изготвена програма, организиран испит и сертифицирани финансиски инспектори.
- Кадровски екипирана и стручна финансиска инспекција подготвена да одговори на барањата за вршење инспекција.

ПРИОРИТЕТ 8: ОБЕЗБЕДУВАЊЕ ПОСТОЈАНО СЛЕДЕЊЕ НА СИСТЕМОТ НА ВНАТРЕШНИ ФИНАНСИСКИ КОНТРОЛИ

Концептот за јавна внатрешна финансиска контрола е особено важен за нашата земја како земја-кандидат за членство во ЕУ и таа мора да биде прифатена и имплементирана за да ги исполни условите од Поглавјето 32 од претпристапните преговори.

Централната единица за хармонизација е главниот двигател на јавната внатрешна финансиска контрола преку развој на стратешки документи, закони и прописи, соработка со земјите членки на ЕУ и размена на искуства во спроведувањето на овој систем и координација на активностите помеѓу институциите и давање насоки. Покрај тоа, Централната единица за хармонизација има активна координативна улога во организирањето и спроведувањето на работилници и обуки за воспоставување, развој и имплементација на овој систем во Република Северна Македонија. Од овие причини во пракса е потребна силна организациска структура која ќе го поддржи воспоставувањето и функционирањето на системот за внатрешни контроли во јавниот сектор.

Еднаш воспоставениот систем на јавна внатрешна финансиска контрола бара континуирано следење и евалуација, со цел да се обезбеди дека спроведувањето е во согласност со законската рамка, меѓународните стандарди и најдобрите практики.

Во наредниот период неопходно е да се зајакне административниот капацитет на ЦЕХ преку пополнување на систематизираните работни места и работно место државен советник за ЈВФК и континуирано вклучување на вработените на ЦЕХ во програмите за обуки. Исто така, неопходна е ЦЕХ да започне со мониторинг активности за квалитетот на работењето на единиците за внатрешна ревизија и квалитетот на системот за финансиско управување и контрола.

Мерка 8.1: Зајакнување на капацитетот на ЦЕХ

Активност 8.1.1: Подобрување на организациската структура и структурата на вработените во ЦЕХ.

Активност 8.1.2: Зајакнување на капацитетите на вработените во ЦЕХ преку обуки

Сопственик: МФ/ЦЕХ

Временска рамка: краток рок / континуирано

Мерка 8.2: Зајакнување на активноста на ЦЕХ

Активност 8.2.1: Подготовка на Методологија за проверка на квалитетот на работењето на единиците за внатрешна ревизија и Методологија за проверка на квалитетот на финансиското управување и контрола од ЦЕХ.

Активност 8.2.2: Спроведување проверки на квалитетот на работењето на единиците за внатрешна ревизија и квалитетот на финансиско управување и контрола од ЦЕХ.

Сопственик: ЦЕХ

Временска рамка: среден рок/ континуирано

Очекувани резултати:

- Промена на Правилник за организација и работа на Министерството за финансии и Правилник за систематизација на работните места во Министерството за финансии во делот на Секторот за ЈВФК
- Пополнети работни места согласно изменет и дополнет акт за систематизација
- Подготвена Методологија за проверка на квалитетот на работењето на единиците за внатрешна ревизија и Методологија за проверка на квалитетот на финансиското управување и контрола
- Спроведени проверки за квалитетот на работењето на единиците за внатрешна ревизија и квалитетот на финансиското управување и контрола

Мерка: 8.3 Спроведување на резултатите од пилот активностите кај институциите од јавниот сектор¹⁹.

Сопственик: ЦЕХ

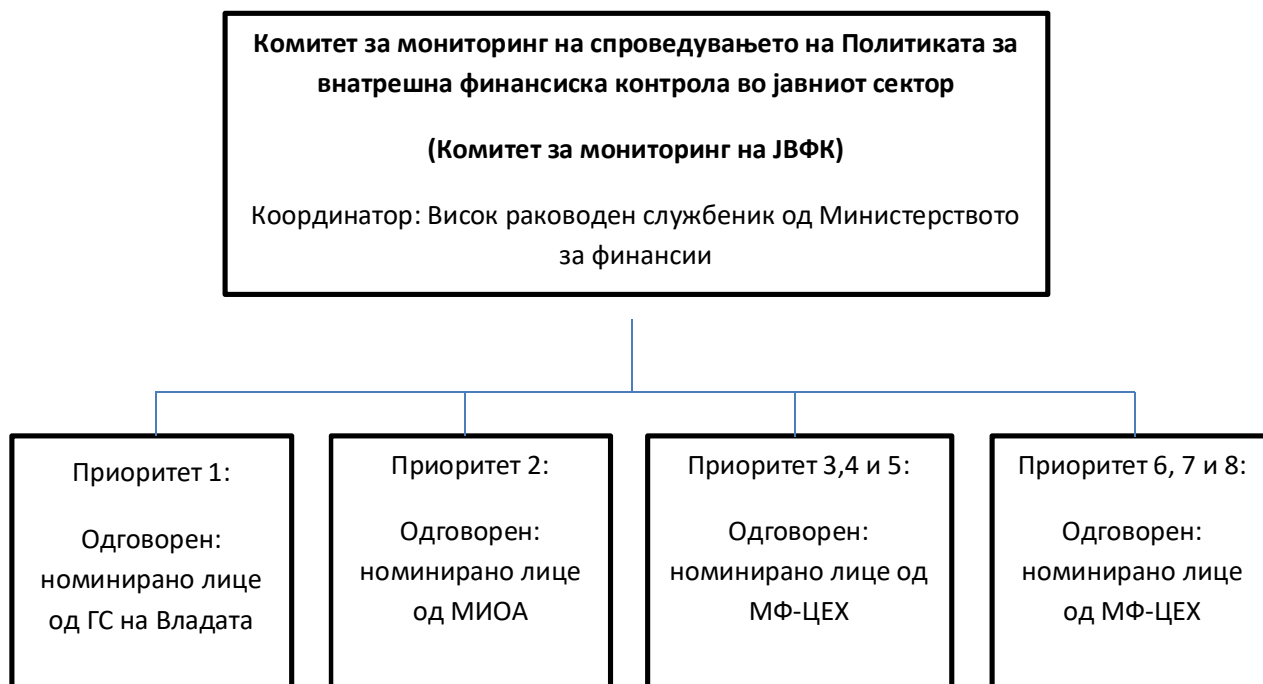
Временска рамка: долг рок

¹⁹ Активностите од оваа мерка ќе бидат презентирани во наредниот акциски план за 2022 и подоцна.

УЛОГА И ОДГОВОРНОСТИ ЗА МОНИТОРИНГ НА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ПОЛИТИКАТА ЗА ВНАТРЕШНА ФИНАНСИСКА КОНТРОЛА ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

Министерството за финансии е одговорно за мониторинг на спроведувањето на Политиката за внатрешна финансиска контрола во јавниот сектор.

Рамката за следење на спроведувањето на Политиката за внатрешна финансиска контрола во јавниот сектор ќе ја има следната структура:



Комитетот за мониторинг на ЈВФК ќе биде формиран од министерот за финансии, со кој ќе претседава висок раководен службеник, а во него ќе има членови од ГС на Владата (одговорен за Приоритет 1), МИОА (одговорен за Приоритет 2), МФ-ЦЕХ (еден член одговорен за Приоритет 3, 4 и 5 и еден член одговорен за Приоритет 6, 7 и 8).

Комитетот за мониторинг на ЈВФК ќе се состанува најмалку на секои шест месеци со цел да го разгледа напредокот во спроведувањето на Политиката за внатрешна

финансиска контрола во јавниот сектор, вообичаено пред редовниот состанокот на Советот за УЈФ.

Комитетот за мониторинг на ЈВФК изготвува Извештај за напредокот во спроведувањето на Политиката за внатрешна финансиска контрола во јавниот сектор и иститот го доставува за разгледување до Советот за УЈФ.