

ЕТИКА И НЕДОСЛЕДНОСТИ ВО РАБОТЕЊЕТО НА ОРГАНИТЕ НА ДРЖАВНАТА УПРАВА НИЗ ПРИЗМАТА НА ДРЖАВНИОТ ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

СОДРЖИНА

ВОВЕД	3
МЕТОДОЛОГИЈА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО	5
ПРАВНА РАМКА НА ДРЖАВНАТА УПРАВА	6
ЕТИКА И ИНТЕГРИТЕТ ВО ОРГАНИТЕ НА ДРЖАВНАТА УПРАВА.....	9
НЕДОСЛЕДНОСТИ ВО РАБОТЕЊЕТО НА ОРГАНИТЕ НА ДРЖАВНАТА УПРАВА.....	10
Недоследности во работењето на поединечни органи на државната управа.....	10
Клучни наоди од извештаите на ДЗР	12
ЗАКЛУЧОЦИ.....	14
ПРЕПОРАКИ	16
АНЕКС 1 – ТАБЕЛАРЕН ПРЕГЛЕД НА НАОДИТЕ НА ДЗР ЗА РАБОТЕЊЕТО НА ПОЕДИНЕЧНИ ИНСТИТУЦИИ.....	18
Министерство за труд и социјална политика	18
Министерство за здравство	21
Агенција за лекови и медицински средства.....	29
Министерство за информатичко општество и администрација	44

ВОВЕД

Органите на државната управа ја сочинуваат централната извршна власт и се основаат во областите и подрачјата кои се од значење за вршење на задачите на државата и за ефикасно остварување на правата на граѓаните. Улогата на органите на државната управа е двојна. Од една страна, тие се креатори на јавните политики и законодавството, а од друга страна се одговорни за извршувањето на истите. Оттука, овие органи имаат централно место во севкупната борба против корупцијата во општеството и без функционална државна управа, не може да има ефикасна борба против корупцијата. Тие не само што ги поставуваат и извршуваат правилата, туку поставуваат пример за (не)етичко и (не)законито работење кон останатиот јавен сектор.

Согласно последниот Извештај од Регистарот на вработените во јавниот сектор за 2023 година¹ на Министерството за информатичко општество и администрација, во државата има 117 органи на државната управа, што е 8,5% од вкупниот број на институции во јавниот сектор (1371). Во овие органи се вработени вкупно 30 937 лица, односно 24% од вкупниот број на вработените во јавниот сектор (128 879 лица). Оттука, ова истражување ќе се фокусира само на органите на државната управа.

Доброто управување претставува основен столб на демократските општества и е предуслов за ефикасна и одговорна јавна администрација. Примената на принципите на добро управување², како што се транспарентноста, отчетноста и владеењето на правото, од страна на сите институции на јавниот сектор, вклучително и органите на државна управа, обезбедува институционална стабилност и спречува злоупотреба на јавните ресурси.

Ризиците од корупција и административните неправилности претставуваат значаен предизвик во функционирањето на јавниот сектор. Тие доведуваат до злоупотреба на овластувањата, ненаменско трошење на јавните средства и намалување на довербата на граѓаните во институциите. Затоа, потребно е подлабоко да се анализира како овие ризици се манифестираат во различни сектори. Оттука, во рамки на ова истражување ќе бидат анализирани извештаите на Државниот завод за ревизија, со цел да се конкретизираат и стават во контекст поимите на ризик од корупција и неправилности во работењето на администрацијата. Ова ќе помогне во појаснување на системските слабости и ќе создаде основа за ефективни препораки.

Согласно Методологијата за проценка на ризиците од корупција³ на Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК), под фактор на ризик од корупција се подразбира сè што може да биде „прозорец“ за/кон корупција, односно сè што може да поттикне вршење и/или толерирање на корупција. При тоа, факторите на ризици од корупција се поделени на четири групи, и тоа:

- Системски или надворешни фактори на ризици од корупција;
- Институционални/организациски фактори на ризици од корупција;
- Индивидуални фактори на ризици од корупција; и
- Фактори на ризици од корупција поврзани со оперативниот процес во дадена хоризонтална област или сектор.

Првите фактори се поврзани со самиот систем за борба против корупцијата во смисла на постоење на јасна законска рамка, соодветни институции и нивна функционалност, и во овој дел органите на државната управа, заедно со Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК), Државниот завод за ревизија (ДЗР), јавното обвинителство (ЈО) и судовите имаат најголемо значење и важност. Вторите, третите и четвртите фактори треба да се разгледуваат

¹ Извештај од Регистарот на вработените во јавниот сектор за 2023 година [\[електронска врска\]](#)

² The Principles of Public Administration 2023 edition, SIGMA-OECD [\[електронска врска\]](#)

³ Методологијата за проценка на ризиците од корупција, 2019 година [\[електронска врска\]](#)

поединечно за секоја од областите во јавниот сектор, затоа што состојбата е различна, иако генерално и тука може да се детектираат определени системски слабости за секој од областите во јавниот сектор (здравство, образование, култура, органи на управа, судство, социјална заштита и тн.).

Кај системските фактори за ризици од корупција и кај индивидуалните фактори за ризици од корупцијата, етиката и интегритетот се едни од позначајните. При тоа, во областа органи на државната управа, етиката ги опфаќа сите аспекти на управата, а тоа се креирањето на јавни политики, односите со странките, јавните набавки, управните постапки, евиденцијата и трошењето на јавните средства, вработувањата и слично. Токму анализата на етичките правила ќе биде составен дел на ова истражување.

На крај, факторите на ризици од корупција поврзани со оперативниот процес во дадена хоризонтална област или сектор, согласно Методологијата за проценка на ризиците од корупција опфаќаат:

- Висока автономија или дискрециони права за одлучување во дадена област;
- Недоволно прецизно законско дефинирање на работен процес во дадена област кое дава простор за поттикнување на корупција;
- Нетранспарентно или неевидентирани (во писмена форма) одлучување;
- Непостоење на соодветен систем за управување со документација
- Непримена на законските процедури при оперативниот процес во дадена област;
- Недостаток на хоризонтални и вертикални контроли при извршување на работата во дадена област;
- Непостоење или непримена на мапа на процедури во институциите и
- Нејасно определување на одговорноста кај вршителите на задачите што се дел од работниот процес.

Ова истражување се однесува токму на недостатоците и незаконитостите кои се појавуваат во пракса кај органите на државната управа, а кои овозможуваат услови за ризик од корупција. При тоа, како основа за ова истражување се земени наодите на ДЗР, како централна јавна институција која има овластување да ја следи законитоста во работењето на целиот јавен сектор.

Предмет на ова истражување се неправилностите во работењето на органите на државна управа, прикажани во извештаите на Државниот завод за ревизија. Во рамки на ова истражување ќе се идентификуваат слабостите во врска со работењето во јавните институции и предложат мерки за нивно подобрување.

За проектот

Овој истражување е подготвено во рамките на проектот „Поттикнување на доброто управување и реформите во јавната администрација“⁴ финансиран од National Endowment for Democracy (NED). Проектот се фокусира на следење на остварувањето на заложбите на Владата на Република Северна Македонија да го постави и одржува доброто управување на врвот на својата политичка агенда. Проектните интервенции се дизајнирани да ја анализираат моменталната состојба во неколку области поврзани со врвните приоритетите во агендата на реформа на јавната администрација (РЈА), како што се: ефикасност, ефективност и функционалност на институциите, подобрување на транспарентноста и отчетноста на институциите, одговорноста за испорака на резултати и подобрувањето на надзорот на јавноста при спроведувањето на реформите.

Целта на проектот е да отвори широка јавна дебата за важноста на доброто управување и да ја подигне свеста кај граѓаните да бараат високи професионални стандарди, ефикасни институции и успешност во работењето на јавната администрација.

⁴ Веб страница на Центарот за управување со промени (ЦУП) во делот за проектот [\[електронска врска\]](#)

МЕТОДОЛОГИЈА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Истражувањето е спроведено со примена на повеќе методолошки пристапи, со цел да се обезбеди сеопфатна анализа на етичките прекршувања и административните недоследности. Заради тоа, методологијата на ова истражување ги вклучува следните пристапи:

- **Анализа на релевантни законски и подзаконски акти:** Истражени се домашните правни рамки што ги регулираат етичките норми и административните процедури во органите на државна управа. Ова вклучува анализа на постојните закони, подзаконски акти и меѓународни стандарди поврзани со доброто управување и транспарентноста.
- **Преглед на ревизорски извештаи:** Анализирани се податоци од ДЗР, со фокус на идентификуваните неправилности и нивното влијание врз институционалното управување. Овој пристап овозможува увид во клучните проблеми во администрацијата и нивните системски последици. Во рамки на ова истражување анализирани се извештаите на ДЗР за следните органи: Министерство за труд и социјална политика, Министерство за здравство, Министерство за информатичко општество и администрација и агенција за лекови и медицински средства.
- **Анализа:** Направена е анализа на прописите и актите кои го регулираат етичко управување и административна отчетност. Оваа анализа помага во идентификување на можности за подобрување и прилагодување на политиките за етичко однесување во органите на државна управа согласно меѓународните трендови и стандарди.
- **Студии на случај:** Преку конкретни примери од институциите се илустрираат најчестите прекршувања и административни пропусти. Ова вклучува детални анализи на специфични случаи, нивните причини и последици врз ефикасноста на институциите.
- **Препораки базирани на наоди:** Изработени се конкретни насоки за подобрување, засновани на идентификуваните слабости. Препораките се дизајнирани да бидат применливи и мерливи, со јасни чекори за нивно спроведување.

Овој пристап овозможува детално и структурирано согледување на состојбите во органите на државната управа и предлог-решенија за подобрување на работењето, но и транспарентноста и отчетноста на институциите.

ПРАВНА РАМКА НА ДРЖАВНАТА УПРАВА

Под органи на државна управа, се мисли на централните институции на извршната власт и кога зборуваме за правната рамка во чиј граници функционираат, важно е да се објаснат неколку категории/институти кои се клучни за нивното секојдневно работење, а тоа се: Типот на органи на државна управа и нивниот правен статус, кадрите, односно вработените во органите на државната управа, актите на органите на државна управа и постапките во кои ги донесуваат актите и ги извршуваат останатите дејствија.

Државната управа во Република Северна Македонија е уредена со Уставот, посебниот Закон за организација и работа на органите на државната управа (ЗОРОДУ), како и со други закони кои на непосреден начин уредуваат материја од областа на државната управа, како што е законот за вработени во јавниот сектор (ЗВЈС), Законот за административни службеници (ЗАС) и други. Според член 49 од Уставот на Република Северна Македонија⁵

„Државната управа ја сочинуваат министерства и други органи на управата и организации утврдени со закон.

Се забранува политичко организирање и дејствување во органите на државната управа.

Организацијата и работата на органите на државната управа се уредуваат со закон што се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.“

Република Северна Македонија има сложена структура и организација на органите на државната управа. Имено согласно Законот за организација и работа на органите на државната управа (ЗОРОДУ)⁶, овие институции се основаат како:

- Министерства,
- Други органи на државната управа - самостојни органи на државната управа (дирекции, архив, совет, агенции и комисии) или органи во состав на министерствата (управа, биро, служба, инспекторат и капетанија) и
- Управни организации (институти и заводи).

Кадрите, односно вработените во органите на државната управа се уредуваат со Законот за вработени во јавниот сектор (ЗВЈС)⁷ и според Законот за административни службеници (ЗАС)⁸.

Согласно ЗВЈС, во институциите од јавниот сектор, вклучително и органите на државната управа, работните места се поделени во 4 групи, а секоја група има една или повеќе подгрупи. Во секоја од подгрупите се утврдуваат една или повеќе категории на работни места кои се опишуваат звања (стручен или научен назив). Работните места се систематизираат со соодветна шифра во рамки на Каталогот на работни места во јавниот сектор, кој го води Министерството надлежно за ресорот администрација.

Договорите за вработување се склучуваат, по претходно објавен јавен оглас и екстензивна постапка, на неопределено работно време, а по исклучок може да биде и на определено работно време.

⁵ Устав на Република Северна Македонија [\[електронска врска\]](#)

⁶ Закон за организација и работа на органите на државната управа, 2024 година [\[електронска врска\]](#)

⁷ Закон за вработените во јавниот сектор, Сл. весник на Република Северна Македонија бр. 143/19 [\[електронска врска\]](#)

⁸ Закон за административни службеници, Сл. весник на Република Северна Македонија бр. 275/19 и 14/20 [\[електронска врска\]](#)

ЗВЈС во членот 22 став (1) точно ги утврдува случаите кога институциите можат да пополнат работно место преку склучување на договор за вработување на определено време и тоа:

- замена на привремено отсутен вработен, кој е отсутен повеќе од еден месец;
- привремено зголемен обем на работа;
- сезонска работа;
- непредвидливи краткотрајни активности што се јавуваат во вршењето на претежната дејност на работодавачот;
- работа на проект; или
- за пополнување на работните места на кабинетските службеници, односно посебните советници.

Законот за секој од овие случаи, го определува времето за кое договорите можат да бидат склучени. Меѓутоа, ЗВЈС не определува какви работни задачи можат да вршат овие лица, дали може да се применат во однос на раководните работни места, дали можат да извршуваат работни задачи кои ги извршуваат вработените кои имаат стекнато статус на административни службеници (со положен испит), односно даватели на услуги.

Органите на државната управа донесуваат општи подзаконски правни акти и конкретни управни акти. Со општите подзаконски правни акти ги спроведуваат законите и политиките, а нив ги донесуваат во постапка делумно пропишана со Деловникот за работа на Владата. Додека со конкретните управни акти одлучуваат за правата, обврските и правните интереси на граѓаните, а ги донесуваат во постапка и форма пропишани во Законот за општа управна постапка (ЗОУП)⁹. Со посебен закон може да се уредат посебни управни постапки (на пример, постапки за социјална заштита, постапка за добивање на азил, даночни постапки, царински постапки и сл.), но без да се намали заштитата предвидена во ЗОУП. Сите дејствија кои органите на државната управа ги преземаат мора да бидат во согласност со одредбите од ЗОУП, со цел да се гарантира законитоста во работењето, човековите права и правната сигурност.

На органите на државната управа им се доделени јавни овластувања, од кои црпат надлежност за постапување во конкретни ситуации, а дискреционите овластувања се јавуваат како посебен вид на овластувања кои многу често се истакнуваат како ризик од корупција. **Дискреционото овластување** е правен институт кој претставува доделување на одреден степен на слобода, или неврзаност со законот, на институциите од јавниот сектор. Но, дискреционите овластувања во никој случај не значат постоење на апсолутна слобода во одлучувањето. Така, според член 5 став 3 од Законот за општа управна постапка¹⁰ (ЗОУП):

„Ако јавниот орган е овластен со закон да решава по слободна оценка, управниот акт треба да биде донесен во границите на законот со кој се дава овластувањето, во согласност со целта за која е дадено овластувањето и да биде особено образложен.“

Од цитираниот член, може да се заклучи дека кога институциите користат дискрециони овластувања, тие мора:

- Да бидат во границите на законот,
- Во согласност со целта заради која е доделено овластувањето и
- Актот да биде особено (детално) образложен.

Почитувањето на овие три гаранции е клучно за да се обезбеди правилна примена на дискреционите овластувања, односно, да се спречи нивната злоупотреба заради коруптивни цели. Како дополнителни „помошни механизми“, внатре во институциите може да се изврши мапирање на сите дискрециони овластувања кои односната институција ги користи во своето

⁹ Закон за општа управна постапка Сл. весник на РМ, бр. 124 од 23.07.2015 [\[електронска врска\]](#)

¹⁰ Закон за општа управна постапка, Сл. весник на РМ бр. 124 од 23.07.2015 [\[електронска врска\]](#)

работење и да развие критериуми според кои ќе се води кога одлучува по дискреционо овластување.

Дискреционите овластувања често може да претставуваат апстрактен поим за пошироката јавност, бидејќи тие може да се појават во повеќе форми. Поточно, во зависност од начинот на кој се формулирани во законот, тие може да бидат експлицитно предвидени во законската одредба или може да бидат имплицитни, односно, да произлегуваат од широки и непрецизни законски одредби. Понатаму, во зависност од кој тип на орган е носител на дискреционото овластување и во каква постапка се користат може да разликуваме извршни и административни дискрециони овластувања. Со тоа што извршните дискрециони овластувања се користат од органите на државна власт или централните органи на државна управа, најчесто во постапки на создавање на општи правни акти (прописи) или во постапка на именување на раководни позиции, односно, во постапки каде се носат политички одлуки. Додека административните дискрециони овластувања се користат најчесто од страна на органите а државна управа и јавните служби кога во управна постапка одлучуваат за правата, обврските и правните интереси на граѓаните.

Во отсуство на јасна процедура и насоки за нивна примена и контрола, може да служат како инструмент за материјализирање на корупцијата, кронизмот и клиентелизмот¹¹. Но, органите на државна управа се обврзани со одредбите на ЗОУП, не само во делот на претходно цитираниот член 5 став 3, туку од страна на сите негови одредби кои ги уредуваат сите формални/процесни аспекти на одлучувањето како што се рокови, утврдување на материјална вистина, задолжителни елементи на поединечниот управен акт, останатите начела како пропорционалност и слично. Додека со поединечните материјални закони се уредуваат материјалните критериуми кои влијаат врз финалната одлука од примената на дискреционото овластување.

Дали наведените три законски гаранции ќе бидат почитувани во секојдневното работење на институциите може да се провери, односно обезбеди преку следните начини:

- Управна/хиерархиска контрола внатре во самата институција или од непосредно наредената институција,
- Контрола од страна на второстепена комисија,
- Контрола од страна на Управен суд.

Заради наведените причини, дискреционите овластувања се сметаат за еден од ризиците од корупција во јавниот сектор, а во рамки на ова истражување ќе бидат анализирани утврдените дискрециони овластувања и нивна погрешна примена во рамки на извештаите на ДЗР.

¹¹ Вработувањето во јавниот сектор, именувањето на управувачки и раководни структури во институциите од јавниот сектор, распределбата на јавните ресурси/средства, пристапот на граѓаните до јавните услуги и донесување на одредени политички одлуки.

ЕТИКА И ИНТЕГРИТЕТ ВО ОРГАНИТЕ НА ДРЖАВНАТА УПРАВА

Согласно нашето законодавство интегритетот подразбира законито, независно, непристрасно, етичко, одговорно и транспарентно вршење на работи со кои службените лица го чуваат својот углед и угледот на институцијата во која се одговорно лице, односно се вработени, ги елиминираат ризиците и ги отстрануваат сомневањата во можноста од настанување и развој на корупција и со тоа обезбедуваат доверба на граѓаните во вршењето на јавните функции и во работата на јавните институции. Како што може да се види од оваа дефиниција, интегритетот содржи формален елемент (законито, независно, непристрасно и транспарентно вршење на работите), како и неформален, морален елемент (етичко и одговорно вршење на работите).

Повредите на формалните елементи на поимот интегритет, односно незаконитото и нетранспарентно однесување, како и пристрасноста и судирот на интерес во суштина претставуваат „maladministration“, а за тоа е предвидена законска одговорност, како што се кривичните, прекршочните и дисциплинските санкции. Во нашиот правен поредок, за поимот „maladministration“ не постои точна дефиниција, но во поширока смисла тој опфаќа: неприменување или лошо применување на законите, несоодветно располагање со јавните финансии и јавните добра во целина.

Етиката од друга страна е неформален, апстрактен елемент на интегритетот, кој е потешко да се контролира и да се санкционира. Етиката од аспект на институционалното работење значи проценка за тоа како е исправно да се постапува во конкретна ситуација. Институциите усвојуваат Етички кодекс во кој се утврдува начинот на однесување на вработените кога ќе се најдат во определени ситуации (недискриминација, чесно постапување, фокус на јавниот интерес, понуда на мито, давање подароци од поголема вредност и сл.). Целта е преку дефинирање на етичките принципи да се утврдат стандарди за професионално однесување и постапување на вработените во одредени ситуации. Постојењето на соодветна институционална рамка и на јасни законски одредби за спречување на корупцијата се предуслов, но не се никаква гаранција дека борбата со корупцијата е на соодветно ниво. Најважен предуслов за борба против корупцијата е доследно спроведување на законските норми. Дури и доколку институционалната рамка и законските норми не се доволно добри, доколку истите се почитуваат ќе дадат определени резултати. Од друга страна, и идеални институции и закони кои не се спроведуваат нема да дадат никакви резултати.

Постапувањето според етичките кодекси обезбедува јакнење на интегритетот кај вработените, а истовремено придонесува за доследна примена на законските одредби кои ги уредуваат областите за кои постои зголемен ризик за корупција. Повредата на етичките норми вообичаено не повлекува строги санкции. Идејата на етиката е повеќе советодавна, односно укажувачка, во насока на истакнување на вредностите и принципите на доброто управување. Во оваа смисла, најголемата санкција би требало да биде повреда на угледот и јавен срам од постапувањето на некој носител на јавна функција, односно службеник. Сепак, во нашиот правен систем повредата на етичките норми во институциите на јавниот сектор од страна на службениците повлекува дисциплинска одговорност. Но, ова не се однесува на избраните и именуваните лица, односно на функционерите кои управуваат со институциите. Кај нив се утврдуваат опомени или примена на институтот разрешување, меѓутоа без конкретни критериуми за постапување, односно врз основа на слободна проценка на премиерот во кој случај ќе биде применет овој инструмент.

Сепак, многу е важно да се има предвид и примената на постоечките правила и механизми кои се од важност за намалување на корупцијата. Се разбира, најзначаен придонес во овој дел имаат ДКСК и ДЗР, со тоа што ДКСК преку постапување во поединечни предмети во кои има индикации за корупција и судир на интереси, како и преку креирање на политики (Националната стратегија за спречување на корупцијата), обуки и други превентивни механизми

се грижи за функционалноста на системот, додека пак ДЗР преку системското следење на почитувањето на важечките закони, а реализацијата на препораките од ДЗР е клучен фактор за практично намалување на ризиците од корупција. Од тие причини беше направена анализа на сите наоди и препораки на ДЗР во органите на државната управа во периодот 2021 – 2024 година, при што од аспект на корупција како главни системски пропусти и аномалии се констатирани следните генерички проблеми заеднички за сите институции.

НЕДОСЛЕДНОСТИ ВО РАБОТЕЊЕТО НА ОРГАНИТЕ НА ДРЖАВНАТА УПРАВА

Постоењето на соодветна институционална рамка и на јасни законски одредби за спречување на корупцијата се предуслов, но за сузбивањето на корупцијата клучна е нивната доследна примена. Оттука, ова истражување се фокусира токму на правење преглед и проценка на степенот на доследност во примената на законите и етиката во работењето на органите на државната управа.

Многу е важно да се има предвид и примената на постоечките правила и механизми кои се од важност за намалување на корупцијата. Се разбира, најзначаен придонес во овој дел имаат ДКСК и ДЗР, со тоа што ДКСК преку постапување во поединечни предмети во кои има индиции за корупција и судир на интереси, како и преку креирање на политики (Националната стратегија за спречување на корупцијата), обуки и други превентивни механизми се грижи за функционалноста на системот, додека пак ДЗР преку системското следење на почитувањето на важечките закони, а реализацијата на препораките од ДЗР е клучен фактор за практично намалување на ризиците од корупција.

Како што беше спомнато во насловот за методологијата, во рамки на ова истражување беше направена анализа на наодите и препораките на ДЗР од извештаите за следните органи: Министерство за труд и социјална политика, Министерство за здравство, Министерство за информатичко општество и администрација и агенција за лекови и медицински средства. Од аспект на корупција, како главни системски пропусти и аномалии се констатирани следните генерички проблеми заеднички за сите институции.

Недоследности во работењето на поединечни органи на државната управа

Прегледот на наодите од извештаите на ДЗР ги опфаќа: Министерството за труд и социјална политика, Министерството за здравство, Министерството за информатичко општество и администрација и Агенцијата за лекови и медицински средства. Анализата на нивното работење укажува на значителни недостатоци во финансиското управување, усогласеноста со законските прописи и внатрешните контролни механизми.

Министерство за труд и социјална политика

Во текот на ревизијата утврдено е дека во Министерството за труд и социјална политика постојат значителни неправилности во процесот на вработување. Вработувањата на определено време не биле вклучени во планот за вработување за 2021 година, што е спротивно на член 51 став 1 од Законот за буџетите. Дополнително, дел од ангажираните лица преку Агенцијата за привремени вработувања биле ангажирани на период подолг од дозволената една година, што претставува прекршување на член 22 од Законот за вработените во јавниот сектор.

Во однос на работата на второстепените комисији, утврдено е дека не постојат дефинирани критериуми за избор на нивните членови, ниту пак јасен механизам за утврдување на надоместоците за нивната работа. Ова создава ризик од субјективност во носењето на одлуки и исплатата на средствата.

Исто така, во процесот на избор на медицинските стручни лица кои учествуваат во комисиите за проценка на инвалидноста и неспособноста за работа, не постојат јасно утврдени критериуми, а документацијата за нивниот избор не е целосно достапна. Ова ја намалува транспарентноста во функционирањето на овие комисији.

Министерство за здравство

Во рамките на Министерството за здравство, ревизијата идентификуваше слабости во внатрешните контролни механизми, финансиското управување и транспарентноста при исплатите. Еден од главните проблеми е недостигот на дефинирани процедури за планирање и реализација на програмите за здравствена заштита. Ова доведува до ситуација во која нема доволно документација за оправданоста на одредени трошоци.

При исплатите на плати и надоместоци е утврдено дека Министерството нема функционален систем за следење на присуството на вработените. Како резултат, исплатите на плати се вршат без соодветна контрола и во некои случаи постои можност за исплата на средства за лица кои можеби не ги извршуваат своите работни задачи.

Понатаму, анализата на програмите за здравствена заштита покажа дека во многу случаи буџетските средства не се доволни за покривање на сите предвидени активности. Ова води до создавање на долгови во здравствените установи и несигурност во обезбедувањето на клучни здравствени услуги.

Во однос на јавните набавки на медицинска опрема и лекови, идентификувани се разлики во цените на фактурираните медицински средства и услугите, што покажува дека не постои единствен механизам за регулирање на овие процеси. Исто така, одредени лекови се фактурирале по различни цени во различни временски периоди, без јасно објаснување за тоа како се пресметани трошоците.

Во рамките на програмите за ретки болести и задолжителна имунизација, ДЗР констатирал дека Министерството нема директен пристап до информациите за расположливите количини на лекови во здравствените установи. Ова го отежнува процесот на планирање и може да доведе до недостаток на критични лекови и медицински средства.

Министерство за информатичко општество и администрација

Во ова Министерство, ревизијата утврди слабости во процесот на дигитализација и управувањето со административните услуги. Во голем број случаи, проектите за дигитализација не биле доволно планирани, а некои од договорите за развој на софтверски решенија се склучени без прецизна анализа на потребите на институциите.

Дополнително, ревизијата утврди дека не постојат јасни критериуми за следење на успешноста на дигиталните проекти, што доведува до ситуација во која не е можно да се измери нивното влијание врз ефикасноста на администрацијата. Ова укажува на потребата од подобрување на процесите за следење на спроведувањето на овие проекти.

Во делот на одржување на постојните дигитални системи, утврдено е дека не постои јасна стратегија за нивна модернизација. Како резултат на тоа, некои системи се застарени и не се во можност целосно да ги поддржат барањата на јавната администрација.

Агенција за лекови и медицински средства

Ревизијата на работењето на Агенцијата за лекови и медицински средства покажа недостатоци во финансиското управување и контролата на регулаторните процеси. Одделението за финансиски прашања не е соодветно екипирано, а не постои доволна поделба на должностите

меѓу независни лица. Ова создава ризик од ненавремено водење на финансиските извештаи и можност за грешки при нивното изготвување.

Во процесот на регистрација на медицински средства е утврдено дека постојат значителни доцнења во одлучувањето по поднесените барања. Во голем број случаи, не се почитуваат законските рокови, што доведува до несигурност за производителите и добавувачите на медицински средства.

Исто така, ревизијата покажа дека не постојат јасни критериуми за класификација на одредени производи, што доведува до ситуација во која исти или многу слични производи се регистрирани под различни категории. Ова ја намалува предвидливоста во регулаторниот процес и создава нееднаков третман на различни субјекти.

Наодите на ДЗР покажуваат дека во сите анализирани институции постојат значителни слабости во управувањето со ресурсите, транспарентноста и почитувањето на законските прописи. Недостатокот на контролни механизми, транспарентноста во финансиското известување и неефикасноста на административните процеси создаваат ризици од финансиски загуби и неефикасност во јавните услуги. Овие наоди укажуваат на потребата од системски промени во управувањето и контролните механизми во овие институции.

Клучни наоди од извештаите на ДЗР

Прегледот на наодите на Државниот завод за ревизија (ДЗР) за работата на Министерството за труд и социјална политика, Министерството за здравство, Министерството за информатичко општество и администрација и Агенцијата за лекови и медицински средства укажува на значајни недостатоци во управувањето со јавните ресурси, финансиската транспарентност и спроведувањето на законските регулативи. Овие наоди истакнуваат неколку клучни проблеми.

Министерство за труд и социјална политика

1. Непланирани вработувања – ДЗР утврди дека вработувањата на определено време не биле планирани во годишниот план, што е спротивно на законските прописи.
2. Прекршување на законските рокови за ангажирање привремени вработени – Дел од вработените биле ангажирани преку Агенција за привремени вработувања за подолг период од дозволеното.
3. Недостаток на критериуми за формирање и исплата на комисији – Второстепената комисија за решавање по жалби функционира без јасно дефинирани критериуми, што создава ризик од субјективни одлуки.
4. Непостоење транспарентни процедури за избор на стручни лица во комисиите – Не постои јасна евиденција за критериумите според кои се избираат медицинските стручни лица.

Министерство за здравство

1. Недостаток на внатрешни контролни механизми – Министерството нема јасно дефинирани процедури за планирање и реализација на програмите за здравствена заштита.
2. Проблеми со исплатата на плати и следењето на работното време – Недостасува систем за следење на присуството на ангажираните лица, што доведува до можни неправилности во исплатите.

3. Буџетски дефицити во здравствените програми – Планираните средства не се доволни за покривање на здравствените услуги, што доведува до акумулирање на долгови во јавните здравствени установи.
4. Разлики во цените на медицинските средства и услуги – Во некои случаи, здравствените установи фактурирале исти лекови и медицински материјали по различни цени.
5. Недостаток на евиденција за залихите на лекови и медицински материјали – Министерството нема директен пристап до информациите за количините на лекови во здравствените установи, што го отежнува процесот на планирање и набавка.

Министерство за информатичко општество и администрација

1. Недостатоци во планирањето на дигиталните проекти – ДЗР констатира дека многу од проектите за дигитализација не биле доволно анализирани пред нивното започнување.
2. Недефинирани критериуми за следење на успешноста на проектите – Недостигот на мерливи индикатори создава потешкотии во проценката на ефективноста на дигитализацијата.
3. Недостаток на стратегија за одржување на постојните системи – Одредени ИТ системи не се ажурираат редовно, што доведува до нивна застареност и нефункционалност.

Агенција за лекови и медицински средства

1. Недоволна кадровска екипираност во финансиското одделение – Поради недостиг на персонал, финансиското управување не е соодветно контролирано.
2. Доцнења во обработката на барања за регистрација на лекови – Во многу случаи не се почитуваат законски утврдените рокови.
3. Недоследности во класификацијата на медицински производи – Некои лекови со сличен состав се регистрирани под различни категории, што создава несигурност за производителите и добавувачите.

Наодите на ДЗР покажуваат дека во овие институции постојат сериозни недостатоци во управувањето со ресурсите, транспарентноста и почитувањето на законските прописи. Недостатокот на контроли и систематски процедури создава ризици од финансиски загуби и намалување на ефикасноста на јавните услуги. Ова укажува на потребата од подобрувања во управувањето и надзорот во овие институции.

ЗАКЛУЧОЦИ

Недоследностите во работењето на органите на државната управа значително влијаат врз нивната ефикасност и законитост. Наодите од ревизорските извештаи покажуваат дека постојат сериозни проблеми во процесите на вработување, финансиско управување и внатрешна контрола. Најчестите неправилности вклучуваат:

- Непочитување на законските ограничувања и услови за привремени вработувања.

Имено, иако во Законот за вработените во јавниот сектор има јасни критериуми кога може да се спроведуваат временни вработувања, и за кој период, во пракса овие правила не се почитуваат, односно привремените вработувања траат по повеќе години, што во суштина значи дека се работи за постојани вработувања, само се заобиколува постапката од Законот за административни службеници. При тоа, се констатира дека не се следи работното време на овие лица вработени на определено време. Сето ова остава огромен простор за различни манипулации со овие лица кои добиваат плата на државниот буџет.

- Отсуство на прецизни критериуми и процедури за формирање на комисии кои ќе ги водат управните постапки за остварување на различни права од страна на граѓаните.

Имено, во постапките за остварување на права од социјална заштита, здравствена заштита, како и во постапката за давање на одобрение за увоз и ставање во промет на лекови и медицински помагала се формираат стручни комисии кои треба да направат проценка на исполнетоста на условите на подносителите на барањата, во најголем број на случаи, нема критериуми за тоа кој може да биде член на комисијата, односно какви компетенции треба да имаат членовите, поради што може да се именуваат лица кои немаат никакво стручно знаење за областа за која што треба да решаваат, што пак може да биде основ за злоупотреби во испораката на овие услуги од страна на државата. Дополнително, доколку и има критериуми за членови нема никакви процедури за нивна селекција, во која ќе се изберат најкомпетентните лица.

- Отсуство на критериуми и процедури за исплаќање на надоместоци на членовите на работните тела и комисии кои водат управни постапки.

Недостатокот на критериуми за надоместоците кои ќе им се исплаќаат на членовите на работните тела и комисии за работата која ја вршат, значи дека се исплаќа по наоѓање и слободна волја на лицето кое одлучува, што остава простор за злоупотреби.

- Недонесување на соодветните политики од значење за реализација на работата на соодветната институција.

Програмите за работа се основен документ и патоказ во кој ќе се движи работата на институциите. Трошењето на буџетските средства мора да биде базирано на соодветни програми и системски, затоа што во спротивност нема да има никакви резултати од работата на институциите. ДЗР констатира дека дел од органите немаат соодветни програми и политики за различни области од нивна надлежност.

- Исплата на буџетски средства без соодветна документација.

Ова особено се однесува на разни договорни услуги за кои воопшто нема извештаи од давателите на услуги за извршените работи. Со тоа практично се врши исплата на буџетски средства без да има информации дека воопшто е испорачана соодветната услуга.

- Отсуство на процедури за подготовка и исплата на плата за вработените.

Овие процедури се од значење за да се знае улогата на сите службеници во процесот на пресметка и исплата на плата и да се има соодветен механизам на контрола. Со тоа се остава простор за злоупотреба и грешки при исплата на буџетски средства.

- Не се воспоставени соодветните регистри кои се од значење за решавање на управните постапки.

Непостоењето на овие регистри оневозможува да се следи кој и какви дозволи и лиценци има добиено, што пак остава простор да се вршат злоупотреби.

- Пописот на движни и недвижни ствари и средства во здравството не се врши согласно со закон.

Имено, со пописот не е утврдена состојбата и не се поблиску опишани дел од средствата со кои располагаат здравствените установи (градежни објекти, нематеријални средства, патничките автомобили/возила материјалните средства во подготовка), што остава простор за огромни злоупотреби во располагањето на овие средства.

- Нефункционалност на системот на внатрешна ревизија.

Имено, дел од органите немаат воопшто внатрешни ревизори, дел од институциите имаат, но истите немаат планови за ревизија, а и таму каде што има планови за ревизија, истите не се спроведуваат целосно. Со тоа изостанува системот за јавна внатрешна финансиска контрола, кој е од суштинско значење за законито работење и почитување на принципот на интегритет.

Заклучно, органите на државната управа мора во најбрз можен рок да спроведат реформи за подобрување на административното управување. Тоа вклучува построго почитување на законските одредби, подобрување на системите за контрола и отчетност, како и зголемување на транспарентноста во трошењето на јавните ресурси. Со тоа ќе се намали ризикот од злоупотреби и ќе се подобри ефикасноста на јавната администрација во корист на граѓаните

ПРЕПОРАКИ

Со оглед на утврдените етички прекршувања и административни недоследности во институциите од јавниот сектор, неопходно е да се преземат конкретни и ефикасни мерки за нивно надминување. Овој сет на препораки има за цел да го зајакне интегритетот, да ја подобри транспарентноста и да го унапреди административното управување во јавниот сектор. Спроведувањето на овие препораки ќе доведе до поефикасни институции, зголемена одговорност кај службените лица и враќање на довербата на граѓаните во јавните установи. Подолу се детално разработени клучните препораки:

Зајакнување на интегритетот и етичките стандарди во јавниот сектор

1. Единствена и усогласена рамка за етичко однесување

Во моментот, различните институции применуваат различни кодекси за етичко однесување, што доведува до недоследности во нивната примена. Потребно е донесување унифициран и задолжителен Кодекс за етичко однесување кој ќе важи за сите институции од јавниот сектор. Овој кодекс треба да содржи јасни правила, критериуми за санкционирање, како и механизми за следење и оценување на етичкото однесување.

2. Механизам за следење на почитувањето на етичките стандарди

Неопходно е формирање на независно надзорно тело кое ќе има мандат да следи, оценува и санкционира прекршувања на етичките правила. Ова тело ќе треба редовно да изготвува извештаи за почитувањето на етичките стандарди и да препорачува мерки за подобрување. Дополнително, треба да се формираат интерни етички комисии во секоја институција кои ќе бидат задолжени за следење на внатрешните политики и процедури.

3. Обуки за службениците и раководителите

Редовните обуки се неопходни за подигнување на свеста кај службениците за важноста на етичкото однесување. Препорачливо е овие обуки да бидат задолжителни за сите нововработени, како и за раководните структури. Темите на обуките треба да вклучуваат: превенција од корупција, етичко управување и справување со судир на интереси.

4. Зголемена транспарентност

Институциите треба да објавуваат информации за примените дисциплински мерки, годишните извештаи за етичко однесување, како и сите податоци поврзани со нивната работа кои се од јавен интерес. Ова ќе овозможи подобар надзор од страна на јавноста и граѓанскиот сектор.

5. Јакнење на независноста на антикорупциските механизми

Државната комисија за спречување на корупцијата треба да добие проширени надлежности, зголемени ресурси и посилна поддршка за да може поефикасно да ги следи и санкционира прекршувањата на етичките правила.

Подобрување на административното управување и транспарентноста во институциите

1. Поостро спроведување на законските одредби

Институциите мора да се придржуваат до законските ограничувања за привремени вработувања, управување со финансии и одлуки поврзани со јавните набавки. Државниот завод за ревизија треба да има поактивна улога во надзорот на институциите и да воспостави механизми за санкционирање на прекршителите.

2. Воспоставување јасни критериуми за формирање и работа на стручни комисии

Во голем број институции не постојат јасни критериуми за избор на членови на стручните комисији. Потребно е да се воспостави транспарентен процес на селекција со јасно дефинирани критериуми за компетентност, искуство и независност на членовите.

3. Транспарентност при исплата на надоместоци

Институциите треба да воведат механизам за следење на исплатите на надоместоците за членовите на работните тела и комисији. Ова ќе спречи можни злоупотреби и неправилности во распределбата на буџетските средства.

4. Засилување на контролата врз финансиските трансакции

Секоја финансиска исплата треба да биде проследена со соодветна документација и да биде предмет на детална ревизија. Потребно е воведување на дигитални системи за финансиска контрола кои ќе овозможат автоматска проверка на сите трансакции.

5. Формирање на централен регистар на дозволи и лиценци

Овој регистар ќе овозможи лесно следење на издадените дозволи и ќе спречи нелегални активности во јавните институции. Регистарот треба да биде достапен за јавноста преку онлајн платформа.

Подобрување на внатрешните контроли и надзорните механизми

1. Засилување на системот за внатрешна ревизија

Институциите треба да имаат функционални внатрешни ревизори, кои ќе работат според однапред дефинирани планови за ревизија. Ревизорските извештаи треба да бидат транспарентни и достапни за јавноста.

2. Обезбедување на ефикасни механизми за мониторинг на административните процедури

Потребно е воведување на дигитални алатки за следење на административните процеси. Со тоа ќе се овозможи подобра контрола и автоматско детектирање на неправилности.

3. Јавна достапност на податоците за трошењето на јавните средства

Институциите треба редовно да објавуваат детални информации за трошоците, со цел да се обезбеди поголема транспарентност и отчетност.

4. Зајакнување на санкциите за непочитување на административните процедури

Потребно е да се зголемат санкциите за институции и одговорни лица кои не ги почитуваат утврдените административни норми и правила. Ова вклучува и поостри дисциплински мерки за оние кои свесно ги кршат правилата.

Спроведувањето на овие препораки ќе овозможи поголема отчетност и транспарентност во јавниот сектор, ќе го намали ризикот од корупција и ќе ја зајакне довербата на граѓаните во институциите. Потребна е посветеност од страна на надлежните органи за доследна имплементација на овие мерки, со цел унапредување на интегритетот и ефикасноста на јавната администрација.

АНЕКС 1 – ТАБЕЛАРЕН ПРЕГЛЕД НА НАОДИТЕ НА ДЗР ЗА РАБОТЕЊЕТО НА ПОЕДИНЕЧНИ ИНСТИТУЦИИ

Министерство за труд и социјална политика

Преглед на наодите на ДЗР за работата на Министерството за труд и социјална политика ¹²	
Наод	Препорака
Основ за Квалификувано мислење за усогласеност со законите и прописите	
<p>Остварените вработувања на определено време во МТСП не се планирани во планот за вработување за 2021 година, што не е во согласност со член 51 став 1 од Законот за буџетите, согласно кој буџетските корисници можат да вработуваат на определено време само под услов, ако за тоа се обезбедени средства во Буџетот на РСМ и ако се планирани во планот за пополнување на работните места во текот на фискалната година;</p> <p>Лицата вработени на определено време биле ангажирани за период до 3 години, што не е во согласност со член 22 став 12 в.в став 3 од Законот за вработените во јавниот сектор согласно кој во случај на отстапување на вработен од Агенцијата за привремени вработувања време траењето на договорот за отстапување на вработен за вршење на исти привремени работи може да се склучи за време додека трае</p>	<p>Одговорното лице на МТСП да преземе мерки спроведување на постапката за вработување да се врши согласно планот за пополнување на работни места во текот на фискалната година на работни места за кои е добиена согласност од МФ, а вработувањето на определено време поради зголемен обем на работа да трае најдолго до една година.</p>

¹² Конечен извештај за извршена ревизија на финансиските извештаи и ревизија на усогласеност на Министерството за труд и социјална политика за 2021 година, Сметка на основен буџет (637) [\[електронска врска\]](#)

Преглед на наодите на ДЗР за работата на Министерството за труд и социјална политика¹²

Наод	Препорака
<p>потребата, но не подолго од една година за истиот вработен кај истиот работодавач;</p> <p>За дел од работните места за кои е дадена согласност од страна на МФ не се усогласени со работните места на кои овие лица се ангажирани;</p> <p>при ангажирање на лицата од агенцијата за привремени вработувања не се доставува барање со потребните квалификации кои треба да ги исполнува кандидатот, што не е во согласност со член 11 од склучениот договор за услуги за привремени вработувања.</p>	
<p>Согласно член 52 и 54 од Законот за социјална заштита е уредено да се формира второстепена комисија за изготвување на наод, оцена и мислење, во постапката по изјавена жалба против првостепено решение со кое е одлучено за правото на помош и нега од друго лице и да донесе подзаконски акт со кој ќе се регулира составот и начинот на работа на истата. Во текот на 2019 година министерот донел Правилник и Решение со која ги определил членовите и надоместокот на истите за реализација на оваа законска обврска. МТСП при донесување на Правилникот не го утврдил начинот на изборот, критериуми за избор, потребните квалификации, правото и висината на надоместокот што постои ризик од субјективно одлучување при изборот на членовите и исплатата на надоместокот на истите и покрај тоа што се доставуваат месечни извештаи потпишани од членовите на комисијата;</p> <p>Согласно член 130 став 4 од Законот за пензиско и инвалидско осигурување за остварување на правата врз основа на инвалидност и неспособност за работа врз основа на кој се стекнува правото на инвалидска односно семејна пензија формирана е комисија за задолжителен контролен преглед составена од доктори специјалисти.</p>	<p>Со подзаконски акт да се определи начинот и критериумите за избор, потребните квалификации, правото и висината на надоместокот на второстепената комисија за решавање во постапката по изјавена жалба против првостепено решение со кое е одлучено за правото на помош и нега од друго лице;</p> <p>со Законот за пензиско и инвалидско осигурување да се уреди правото на исплата на надоместокот на комисија за задолжителен контролен преглед на оствареното право на инвалидност и неспособност за работа.</p>

Преглед на наодите на ДЗР за работата на Министерството за труд и социјална политика¹²

Наод	Препорака
<p>Со законот или подзаконски акт не е уреден начинот на исплата на надоместокот за работа на комисија за задолжителен контролен преглед а исплатата се врши согласно решенијатаб донесени од страна на министерот со кое ја определил институцијата и висината на месечниот надоместок во фиксен износ од 60 илјади денари кој опфаќа пашал и персонален данок на членовите и замениците членови, трошоците и дел од режиските трошоци за работа на комисијата. Истите се исплаќаат по претходно доставена фактура од институцијата определена од страна на миниситерот со прилог месечен извештај за извршени контролни прегледи. Ревизијата нагласува дека наведената законска одредба не претставува основ на надоместок за работењето на комисијата.</p>	
<p>Медицинските стручни лица членови на комисијата се избрани на јавен повик, но на ревизијата не и беа доставени информации за критериумите кои се земаат во предвид при нивниот избор, како ни записници за евалуација при извршениот избор. Ревизијата смета дека дополнително дефинираниот критериум за избор на членови на Комисијата, предвиден со измената на Правилникот, назначените стручни лица да имаат најмалку 5 години работно искуство во областа по специјализацијата, претставува критериум кој е лесно остварлив и недоволен да се изврши потполна евалуација пришто повторно постои ризик од субјективизам при изборот на членовите на Комисијата.</p> <p>Во најголем дел од случаите Комисијата за ревизија која работи во состав од пет члена и која се избира по електронски пат преку програмата “the hat”, не е формирана во согласност со член 3 став 2 од Правилникот односно истата не секогаш содржи три члена од следните специјалности: специјалист по трудова медицина, специјалист интернист и специјалист психијатар.</p>	<p>Одговорните лица во МТСП да иницираат измена на Правилник за организација, составот и начинот на работа на Комисијата за ревизија на наод, оценка и мислење за утврдување на инвалидност, односно неспособност за работа со кој ќе се определат реални критериуми за избор и уреди начинот за избор на членовите на комисијата и да обезбедат комисијата да работи во состав утврден во Правилникот.</p>

Министерство за здравство

Преглед на наодите на ДЗР за работата на Министерството за здравство ¹³	
Наод	Препорака
Внатрешни контроли	
<p>На наше барање одговорните лица во МЗ не беа во можност да ни го презентираат актот за процедури и постапки на планирање, подготовка и реализација на програмите за здравствена заштита која била на сила во периодот на ревизијата, односно во 2017 година, што наведува на заклучок дека лицата кои се одговорни за реализацијата на програмите не се запознаени со овој акт, а активностите во врска со програмите се одвивале на несоодветен начин.</p> <p>Во овој период од извршениот увид во документацијата по извршените плаќања кај најголем дел од програмите финансирани преку основниот буџет на МЗ, утврдивме дека се извршувани и плаќања за кои недостасува соодветна поткрепувачка документација. И покрај овој недостаток, лицата задолжени за контрола ја имаат потврдено целосноста и вистинитоста на фактурите.</p> <p>Секторот за финансиски прашања согласно актот за организација и систематизација на работењето на МЗ, има предвидено вкупно 10 работни места, а пополнети се три места од кои едно лице се води дека е вработено во овој сектор а всушност во периодот предмет на ревизија</p>	<p>Одговорните лица во МЗ да преземат мерки за зајакнување на внатрешните контроли во насока на осигурување на објективноста, точноста и реалноста на износите кои се фактурираат од страна на корисниците на програмите за здравствена заштита, поедноставување на процесите на контрола и нивно усогласување со законските прописи кои се на сила во РСМ како и соодветно доекипирање на секторот за финансиски работи.</p>

¹³ Конечен извештај за извршена ревизија на финансиските извештаи и ревизија на усогласеност на Министерството за здравство за 2017 година, Сметка на основен буџет (637-10) [\[електронска врска\]](#)

Преглед на наодите на ДЗР за работата на Министерството за здравство ¹³	
Наод	Препорака
извршувало работни задачи на друга позиција. Работните задачи поврзани со сметководственото евидентирање ги вршат вработени на СОЗР, кои со оглед на значително зголемениот обем на работа во МЗ се во недоволен број.	
По извршеното снимање на системот на внатрешни контроли во врска со процесот на исплата на плати утврдивме дека МЗ нема донесено процедура за пресметка и исплата на плати со дефинирани надлежности и одговорности на лицата во процесот.	Одговорните лица во министерството да преземат активности за донесување на процедура за пресметка и исплата на плати. Пресметката и исплатата на платите да се темели на основа на податоците од системот на електронска евиденција на работното време и сите вработени да ги регистрираат своите отсуства и присуства на работното место.
Усогласеност со закони и прописи	
<p>Лицата се ангажирани во континуитет од една година на работни места кои не се систематизирани во актот за систематизација и не се однесуваат на вршење работи надвор од дејноста на МЗ што не е во согласност со член 252 од Законот за работни односи;</p> <p>Не постои конзистентност ниту критериуми во утврдување на висината на надоместоците за извршена работа по однос на склучени договори за дело и истите варираат од 20 до 60 илјади денари месечно, а забележавме и појава за исти работни позиции да се испла1<a различен износ на надоместок за различни ангажирани лица;</p> <p>Не се следи редовноста на лицата ангажирани по договор на дело при што МЗ не ја обезбедило присутноста на работните места на овие лица.</p>	Одговорните лица во министерството да преземат мерки за функционална анализа од потребата на човечките ресурси, изврши прилагодување на актите за организација и систематизација на работните места, подготви соодветен план за вработување на потребниот персонал, обезбедување на потребните согласности, изврши нивно вработување согласно пропишаните законски и подзаконски акти а исплатите да ги вршат врз основа на реално извршена работа.

Преглед на наодите на ДЗР за работата на Министерството за здравство ¹³	
Наод	Препорака
<p>Како резултат на наведеното се јавува можност од исплата на парични средства на лица кои воопшто не биле присутни на работните места и не ги извршуваат работните обврски во МЗ во согласност со склучените договори;</p> <p>Во договорите не е предвидена клаузула за доставување на месечни извештаи за извршената работа и не дава уверување за исполнувањето на нивните работни задачи и обврски за кои се ангажирани.</p>	
Финансиски извештаи	
<p>Утврдениот буџет за програмските активности за здравствена заштита не обезбедува доволно средства за целосно подмирување на сите извршени здравствени услуги, набавка на лекарства и останати активности предвидени со програмите во текот на фискалната година.</p> <p>Недоволно обезбедените средства и ненавременото плаќање на средствата е еден од главните генератори на високиот долг со кој ЈЗУ се соочуваат во своето тековно работење, а за кој ДЗР известуваше во изминатиот период. Дополнително на ова, поради констатираниот недостиг на човечки ресурси, Секторот за финансиски прашања не е во можност да изврши целосно евидентирање на сите пристигнати и неплатени фактури во текот на годината и истите се чуваат во голем број на кутии, поради што финансиските извештаи нереално и необјективно ја прикажуваат состојбата на соодветните позиции за обврски кои се значително повисоки од прикажаните.</p>	<p>МЗ да изврши анализа за финансиската одржливост на реализацијата на програмите за здравствена заштита од аспект на висината на буџетски средства потребни за непречено работење на корисниците на средства од програмите, согласно реалните трошоци кои се прават за вршење на здравствени услуги кои се рефундираат по овие програми и во соработка со Владата на РСМ и министерството за финансии се обезбедат потребните средства за реализација на утврдените програмски активности</p> <p>Да се напушти праксата на објавување на општ текст во врска со дел од Програмите за здравствена заштита и истите да се објавуваат со подетални информации во врска со буџетираниите средства и да се специфицира основот по кој правни и физички лица имаат право на рефундирање на средства од истите, како и да се пропише начинот на</p>

Преглед на наодите на ДЗР за работата на Министерството за здравство¹³

Наод	Препорака
<p>Дел од објавените програми имаат општ карактер кој не нуди соодветни информации и предвиден детален буџет во врска со активностите кои се финансираат, ниту пак се дадени информации во врска со правните лица кои можат да користат средства од овие програми.</p> <p>Не постојат критериуми за оцена на успешноста на преземените активности во врска со реализацијата на програмите а со тоа и признавањето на трошоците, поради што истите стануваат подложни на различна интерпретација при што се јавува ризик од исплата на трошоци за активности кои не биле предмет на соодветната програма.</p>	<p>остварување на овие права и признавањето на трошоците по овој основ од страна на МЗ.</p> <p>Со оглед на висината на средствата кои се исплаќаат по програми, неопходно е воспоставување на задолжителна внатрешна контрола која ќе биде навремена, целосна и од суштински карактер, во сите делови на реализацијата на средствата кои се исплаќаат по програмите за здравствена заштита, како една од основните функции на МЗ.</p> <p>Одговорното лице на министерството да ги задолжи инволвираните лица во процесот на подготвување, донесување, реализација и евидентирање на настанатите трансакции во деловните книги да се врши врз основа на уредни, веродостојни и вистинити сметководствени докази/документи.</p> <p>Одговорното лице да воспостави систем на континуирано информирање на состојбата на вакцини, медицински материјали и лекови.</p> <p>Лицата задолжени за водење на деловните книги да преземат активности за евидентирање на настанатите трансакции (обврски) во деловните книги и обезбедат веродостојни податоци за висината на создадените а неплатени обврски.</p>
<p>Не е извршен попис и усогласување на следниве средства со кои располага Министерство за здравство:</p> <ul style="list-style-type: none"> - салда на безготовински картички; 	<p>Да се донесе интернет акт/правила на постапување/ процедура за начинот на вршење попис на средства и нивните извори и усогласување на сметководствената со фактичката состојба;</p>

Преглед на наодите на ДЗР за работата на Министерството за здравство¹³

Наод	Препорака
<ul style="list-style-type: none"> - опремата во магацините/ складишта која е платена од страна на МЗ, а сеуште не е пуштена во употреба; - ситниот инвентар; - побарувањата и обврските; - паричните средства во каса; - нематеријалните средства; <p>Не е изработен и усвоен интерен акт во кој ќе се опише постапката за реализација на пописните активности во Министерство за здравство со сите обврски на пописните комисиии;</p> <p>Пописните листи за извршениот попис се изработени на ниво на цела институција без податок за вредноста на средствата, истите содржат премногу општ и недетален опис без да се наведе марката, видот и моделот на средствата, а за дел недостасуваат инвентарни броеви, со што се отежнува пронаоѓањето на средствата при вршење на попис;</p> <p>Констатиравме неусогласување на материјалната и сметководствената евиденција во износ од 136 илјади денари за возилата со кои располага МЗ. Бројот на возилата од доставената интерна евиденција која ја води МЗ изнесува 63, во пописната листа од извршениот попис за 2017 година, бројот на возила изнесува 47 а во материјалната евиденција бројот на возилата изнесува 39. На ревизијата не и се презентирани причините за разликите во бројот и вредноста на набавените возила, што влијае на реалноста и објективноста на материјалните средства во финансиските извештаи. За возилата, министерството не располага со документ за дадено право на користење на други правни лица;</p>	<p>Пописната комисија при вршењето попис да изврши попис на целокупните средства и извори на средства со кои располага МЗ, обезбеди внесување на потребните податоци во пописните листи, обезбеди пописни листи за средствата кои се сопственост на МЗ а се кај други правни лица, подготви извештај во законски утврдените рокови и изврши усогласување на сметководствената со фактичката состојба а за утврдените разлики предложи мерки за постапување;</p> <p>Да се изврши означување на опремата на која недостасуваат инвентарни броеви;</p> <p>Да се воспостави примена на стапките на амортизација и ревалоризација согласно Правилникот за сметководство на буџетите и буџетските корисници;</p> <p>Да се извршени сметководствено и материјално евидентирање на мобилните телефони стекнати врз основа на склучен договор за користење на мобилни телефонски линии како и</p> <p>Да се обезбеди материјални задолженија со реверси на вработените на кои им е доделена опрема.</p>

Преглед на наодите на ДЗР за работата на Министерството за здравство¹³

Наод	Препорака
<p>Со извршениот увид на материјалното и финансиското сметководство, ревизијата на 31.12.2017 констатира разлика од 1.522.714 илјади денари помеѓу материјалната и финансиската сметководствена евиденција која се јавува како резултат на неизвршена евидентирање на дел од набавената опрема во материјалната евиденција и застарениот софтверски систем за материјално работење;</p> <p>Не е извршено разграничување помеѓу опремата и ситниот инвентар во материјалната евиденција на МЗ на начин кој е предвиден согласно на Законот за сметководство за буџетите и буџетските корисници и Правилникот за сметководство на буџетите и буџетските корисници;</p> <p>Ревизијата констатира дека не е извршено евидентирање (материјално и сметководствено) на мобилни апарати и тоа во износ од 1.548 илјади денари кои МЗ ги има стекнато во период 2017 /2016 и тоа врз основа на склучен договор за користење на мобилни телефонски линии. Не се презентирани информации во врска со бројот на мобилни телефони кои се добиени како субвенција од мобилниот оператор со кој МЗ има договор со што се изврши ограничување на делокругот на ревизијата;</p> <p>Министерството нема воспоставена пракса да ги задолжува вработените со реверси за мобилни апарати кои им се доделени на користење. На овој начин се отежнува утврдувањето на фактичката состојба на истите, а лицата кои се задолжени со опремата ја немаат одговорноста за соодветно чување и располагање со средствата;</p>	

Преглед на наодите на ДЗР за работата на Министерството за здравство ¹³	
Наод	Препорака
Прекината е праксата за вршење на попис на вакцините од страна на ЈЗУ задолжени за менаџирање со истите, односно доставување на пописни листи до МЗ за нивната состојба.	
Во известувачкиот период не се евидентирани обврски по основ на примени фактури кои се однесуваат на набавки на стоки и услуги во 2017 година во износ од 161.652 илјади денари. Една од причините за ваквата состојба, претставува воспоставената пракса, обврските да се евидентираат во моментот кога се плаќаат. Утврдената состојба не е во согласност со начелата на ажурност и навременост на евидентирање на сметководствените настани, пропишани во одредбите од Законот за сметководство на буџети и буџетски корисници и влијае на реалноста и објективноста, како и на целосноста на искажаните обврски во финансиските извештаи. Во исто време, непостоењето на целосни и точни податоци за обврските влијае врз реалните проекции.	Раководителот на субјектот да преземе активности за задолжување на лицата одговорни за евидентирање на настанатите обврски, истото да го вршат во моментот на настанување на обврската и нивно презентирање во деловните книги за известувачкиот период во кој настанале.
Кај најголем дел од ревидираните набавки на опрема, слично како и кај набавките за линеарни акцелератори, по извршената постапка за доделување на Договор за јавна набавка МЗ нема воспоставена пракса во склучените договори фактурите како и записниците за прием на опремата да изврши точно специфицирање на производителот и моделот на опремата која избраниот најповолен понудувач е должен да ги испорача како и да се создаде обврска за испорака на ново произведена. Како резултат на ова се создава можност за испорака на различни модели на опрема во однос на понудените во постапката за јавни набавки.	МЗ при склучувањето на договорите за набавка на опрема како и при изработката на записниците за примопредавање на набавената опрема да инсистира на точно и децидно специфицирање на производителот и моделот на средството кое се набавува со цел да се овозможи брза и едноставна контрола на извршената испорака.

Преглед на наодите на ДЗР за работата на
Министерството за здравство¹³

Наод	Препорака
<p>Исто така не се презентирани соодветни докази дека комисиите кои вршеле прием на опремата се увериле дека станува збор за ново произведена опрема. Исклучок од ова е испораката на дигитални мамографи преку фирмата Шиматцу за кои избраниот најповолен понудувач децидно тврди дека станува збор за ново произведена опрема, а во записниците за примопредавање се наведени и производителот и точниот модел на испорачаната опрема која во се одговара со понудената во постапката за јавни набавки.</p>	<p>Да се изнајде начин за контрола дали испорачаните средства се ново произведени или се работи за репарирани средства претходно користени од страна на други корисници. Склучените договори со испорачателите на опремата да содржат одредби со кои истите децидно се обврзуваат да испорачаат ново произведена и претходно некористена опрема.</p>

Агенција за лекови и медицински средства

Преглед на наодите на ДЗР за работата на Агенцијата за лекови и медицински средства ¹⁴	
Наод	Препорака
Внатрешни контроли	
<p>Согласно Правилниците за внатрешна организација и систематизација на работните места, во Одделението за финансиски прашања предвидени се три работни места (раководител на одделение и двајца советници), од кои не е пополнето ниту едно. Сите активности поврзани со финансиското управување и контрола ги врши раководителот на Одделението за внатрешна ревизија, согласно Решение донесено од директорот. Од друга страна, во Годишниот план за вработување за 2020 година не е предвидено пополнување на овие работни места, а едно лице ангажирано со договор за дело во краток период вршело активности во ова одделение. Поради наведеното, не е воспоставено соодветно финансиско управување и контрола и не е воспоставена поделба на должностите и одговорностите во делот на финансиското работење, а активностите не се верификуваат од две меѓусебно независни лица. Оваа состојба не е во согласност со член 9, 10, 11, 12, 16 и 33 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола;</p> <p>Во Правилникот за систематизација на работните места во Одделението за финансиски прашања не е предвидено работно место за одговорен сметководител, а работните задачи во овој дел се вршат</p>	<p>Изготвување и донесување нови акти за внатрешна организација и систематизација на работните места во согласност со дадените препораки во спроведената функционална анализа</p> <p>Систематизирање на работно место одговорен сметководител и</p> <p>Пополнувањето на работните места во Одделението за финансиски прашања и предвидените раководни места во секторите</p>

¹⁴ конечен извештај за извршена ревизија на финансиски извештаи и ревизија на усогласеност за 2020 година на агенција за лекови и медицински средства сметка на основен буџет (631) [\[електронска врска\]](#)

Преглед на наодите на ДЗР за работата на Агенцијата за лекови и медицински средства¹⁴

Наод	Препорака
<p>од страна на надворешно лице ангажирано со договор на дело, во софтвер за сметководствена евиденција кој не е во сопственост на МАЛМЕД. Оваа состојба создава ризик од несигурно, ненавремено и неажурно водење на сметководство, дотолку повеќе што постои ризик од несоодветен пренос на бази на податоци во случај на промена на надворешен сметководител како и ризик од компромитирање на значајни информации и податоци;</p> <p>Иако МАЛМЕД, согласно важечката законска регулатива, има донесено акти за внатрешна организација и систематизација на работните места, во текот на 2019 година спроведена е функционална анализа на основните функции и надлежности со цел да се идентификуваат предизвиците од организациски и функционален аспект и да се предложат конкретни мерки за подобрување на истите. Оваа анализа покажала дека не е воспоставена целосна поделба на надлежностите во рамки на работниот процес, утврдена е потреба од реорганизација на структурата на организационите единици, но до денот на ревизијата не се започнати активности за изготвување на нови акти за внатрешна организација и систематизација на работните места. Наведеното не е во согласност со член 17 став 4 од Законот за вработените во јавниот сектор.</p>	
Усогласеност со закони и прописи	
<p>Во 19 договори, предвидено е ангажирање на лицата во соодветни организациони единици на МАЛМЕД, без јасно и прецизно дефинирање на стручните квалификации, работните задачи и обврски</p>	<p>Годишниот план за вработување да се изготвува врз база на реалните потреби од пополнување на работните места предвидени со актот за систематизација на работните места;</p>

Преглед на наодите на ДЗР за работата на Агенцијата за лекови и медицински средства¹⁴

Наод	Препорака
<p>за истите. Од друга страна со Годишниот план за вработување за 2020 година, кој треба да ги одразува реалните потреби на институцијата, планирано е пополнување на само три работни места, што не соодветствува со бројот на ангажирани лица со договор на дело;</p> <p>За 17 договори на дело извршена е исплата во износ од 3.767 илјади денари без да се достави доказ/извештај за извршената работа, ниту доказ за присуство на работно место.</p>	<p>Во случај на ангажирање на лица со договор на дело, јасно да бидат дефинирани стручните квалификации и работните задачи на извршителот со обврска за изготвување извештај/доказ за извршената работа и/или присуство на работа.</p>
<p>Согласно член 7 од Законот за лекови и медицински средства во 2020 година во МАЛМЕД предвидено е формирање на 6 (шест) постојани стручно - советодавни комисиии како и повремени комисиии. Членовите на постојаните и повремение комисиии ги назначува директорот, од редот на истакнати медицински, стоматолошки, фармацевтски и други стручни и научни лица, кои имаат најмалку десет години работно искуство во соодветната област.</p> <p>Постојаните комисиии се стручно-советодавни за добивање/давање на предлози во постапката за производство и ставање во промет на лек, односно медицинско средство. Повремените комисиии се формираат за стручни активности за проучување на одредени прашања. Надоместоците за функционирање на комисиите се предвидени со Законот а уредени со Правилник¹ кој го донесува директорот на МАЛМЕД. Во текот на 2020 година по овој основ исплатени се вкупно 14.130 илјади денари. Покрај надворешните 99 членови, во комисиите се ангажирани и 39 лица од</p>	<p>Обезбедување транспарентна постапка при избор на членови во комисиите;</p> <p>Развивање на внатрешна експертиза преку вработување на стручен кадар и обуки и специјализации за вработените и преиспитување на бројот на повремени комисиии, а активностите во истите да не се дел од редовните работни задачи</p>

Преглед на наодите на ДЗР за работата на Агенцијата за лекови и медицински средства¹⁴

Наод	Препорака
<p>редот на вработените, за кои во 2020 година се исплатени вкупно 4.652 илјади денари.</p> <p>Во законската регулатива не е прецизно уреден начинот на избор на членови на комисији поради што не е воспоставена пракса да се спроведува транспарентна постапка за избор на истите, односно ангажманот на овие лица го утврдува директорот со Решение</p> <p>Формирани се 13 повремени комисији и работни групи чии активности не се од повремени карактер, а во кои членуваат и вработени во МАЛМЕД. Имено, нивната работа и ангажман во текот на 2020 година се одвива во континуитет, а се однесува на активности кои се дел од нивните редовни работни задачи. Исто така, дел од вработените се членови во една или повеќе комисији кои вршат активности кои се во надлежност на другите организациони единици. Поради наведеното за исти работни активности, извршена е исплата на двојни надоместоци, по основ на плата и по основ на ангажман во комисији</p> <p>Утврдените состојби не се во согласност со член 7, 8 и 9 од Законот за лекови и медицински средства и член 37 став 2 од Законот за буџетите.</p>	
<p>Со Правилникот за внатрешна организација, единицата за внатрешна ревизија е организирана како Одделение за внатрешна ревизија со систематизирани две работни места вклучително и раководителот на одделението. Со извршениот увид во начинот на вршењето на работите</p>	<p>Функционална единица за внатрешна ревизија и</p> <p>Раководителот на одделението за внатрешна ревизија да не врши работни активности поврзани со финансиско управување и контрола и да отпочне активности за спроведување на внатрешни ревизии.</p>

Преглед на наодите на ДЗР за работата на Агенцијата за лекови и медицински средства¹⁴

Наод	Препорака
<p>во делокругот на ова одделение, констатиравме дека истото функционира само со едно лице- Раководителот на одделение.</p> <p>Во текот на 2020 година не е изготвен план за извршување на внатрешна ревизија и не е спроведена ниту една внатрешна ревизија, а раководителот ги врши сите активности поврзани со финансиското управување и контрола, согласно Решение донесено од директорот.</p> <p>Поради наведеното нарушена е организациската, професионалната и функционалната независност на единицата за внатрешна ревизија а со тоа и неостварување на функцијата на истата во насока на минимизирање на слабостите и подобрување на ефикасноста на работењето на субјектот. Утврдените состојби не се во согласност со член 33 и член 40 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола.</p>	
<p>Поединечните регистри за традиционални хербални лекови, хомеопатски лекови, гранични производи, производители на медицински средства и клинички испитувања до денот на вршење на ревизијата не се воспоставени. За овие регистри е воспоставена интерна евиденција за издадените одобренија/сертификати, но истата не е комплетна и јавно достапна. Во рамки на ДМС системот воспоставен е модул за водење на секој регистар поединечно, а во текот на вршење на ревизијата отпочнати се активности за пополнување на истите. Пристап до овој систем имаат само регистрираните корисници.;</p>	<p>Одговорните лица во МАЛМЕД да преземат активности за воспоставување на законски предвидените единствени регистри, нивно јавно објавување и обезбедување на континуирано и ажурно водење на истите.</p>

Преглед на наодите на ДЗР за работата на Агенцијата за лекови и медицински средства ¹⁴	
Наод	Препорака
<p>регистарот за медицински средства е воспоставен и објавен на официјалната веб страница на Министерството за здравство, а податоците ги внесуваат носителите на одобренјата. Со направената анализа констатиравме дека регистарот е нецелосен и не се воспоставени контролни механизми за точноста и комплетноста на податоците кои ги внесуваат носителите на одобренја. Имено, во текот на 2020 година во овој регистар се евидентирани 79 медицински средства, а согласно Годишниот извештај на МАЛМЕД во истиот период издадени се 1.150 одобренја за запишување во регистарот. Од друга страна, воспоставена е паралелна интерна евиденција за издадени одобренја за запишување во регистарот на медицински средства која е јавно достапна на веб страницата на МАЛМЕД, но последен пат е ажурирана во 2019 година.</p>	
Финансиски извештаи	
<p>Во пописните листи податоците за материјалните средства во вкупен износ од 25.324 илјади денари, се внесени поединечно со натурални показатели, но не и со вредносни податоци</p> <p>Во пописните листи не е внесена сметководствената и материјалната состојба на средствата и не е извршено усогласување на сметководствената состојба со фактичката</p>	<p>Внесување на вредносни податоци за средствата во пописните листи;</p> <p>Усогласување на сметководствената со фактичката состојба утврдена со попис;</p> <p>Изготвување на посебни пописни листи во кои ќе се наведат недвижните ствари кои времено ги користи МАЛМЕД и известување за истите до субјектот кому му припаѓаат;</p>

Преглед на наодите на ДЗР за работата на Агенцијата за лекови и медицински средства¹⁴

Наод	Препорака
<p>Согласно Одлука на Владата на РМ2 дадени се на времено користење недвижни ствари - деловни простории на МАЛМЕД, кои претходно биле користени и се во сопственост на Министерството за финансии. Овие простории не се евидентирани на посебни пописни листи од страна на комисијата и за истото не е доставено известување до субјектот на кој му припаѓаат</p> <p>Од страна на одговорното лице не е донесена Одлука за усвојување на пописот со која ќе се констатираат утврдените состојби и начинот на постапување по предлозите на пописната комисија.</p>	<p>Донесување на Одлука за усвојување на пописот со која ќе се констатираат утврдените состојби и начинот на постапување по предлозите на пописната комисија.</p>
<p>Со извршениот увид во Билансот на приходи и расходи, констатиравме дека акумулираниот вишок на приходи остварен во претходни години во вкупен износ од 209.115 илјади денари не е прикажан на соодветна приходна позиција. Оваа состојба е настаната од причина што остварениот вишок на приходи до 2019 година е евидентиран на позицијата Државен јавен капитал во Билансот на состојба, а по укажување на ревизијата направени се корекции за кои е известно во точка 7 од овој извештај. Наведеното не е во согласност со член 6 и 18 од Законот за сметководство на буџетите и буџетските корисници и има влијание на помалку прикажани приходи во финансиските извештаи.</p>	<p>Одговорните лица во МАЛМЕД да преземат активности за сметководствено евидентирање на остварениот вишок на приходи на соодветна позиција во финансиските извештаи.</p>
<p>Донесени се оперативни процедури со кои се уредени одделните постапки за издавања одобренија и сертификати, но не е донесена процедура со која ќе се уреди начинот на евиденција, пресметка и</p>	<p>Пропишување и донесување на процедура за пресметка и наплата на приходите и целосна имплементација на истата;</p>

Преглед на наодите на ДЗР за работата на Агенцијата за лекови и медицински средства¹⁴

Наод	Препорака
<p>наплата на приходите;</p> <p>Во рамки на ДМС системот се воспоставени модули за обработка само на дел од видовите на барања за одобрија/сертификати, а останатите се обработуваат во поединечни евиденции во рамки на надлежните организациони единици. Исто така, овој систем не генерира податоци за наплатените приходи за поединечни видови барања. Во тек е постапка за надградба на ДМС системот со која ќе се овозможи воспоставување на модули за обработка на податоците за сите видови на барања;</p> <p>Согласно Правилникот, во случај на откажување од барањето за издавање, обновување или промена на одобрието за ставање на лек и медицинско средство во промет МАЛМЕД задржува 30% од уплатениот износ на надоместокот а останатите средства за враќаат на подносителот на барањето. Правото на рефундација на средства во случај на откажување на барањето во останатите постапки не е предвидено со што не се обезбедува еднаков третман на уплатените средства во различни видови на постапки;</p> <p>Надоместокот кој се уплатува се евидентира како приход во финансиските извештаи, но не е воспоставена сметководствена евиденција за примени аванси за секоја поединечна уплата со која во деловните книги би се овозможило согледување на статусот на секое барање. Оваа состојба не овозможува точна пресметка на средства кои треба да се вратат во случаите кога барателот се откажува од барањето</p>	<p>Почитување на предвидената динамика за надградба на ДМС системот и отпочнување на обработка на барањата во рамки на ново воспоставените модули за работа;</p> <p>Измена и дополнување на Правилникот за надоместоците и висината на трошоците што се плаќаат во постапките што се водат согласно Законот за лековите и медицински средства со кој ќе се предвиди враќање на средства на подносителот на барањето во случај истото да се откаже, за сите видови на постапки за издавање на сертификати и одобрија;</p> <p>Воспоставување сметководствена евиденција на примени аванси за секоја поединечна уплата се до моментот на издавање на одобрение/сертификат или одбивање на барањето;</p> <p>Воспоставување аналитичка сметководствена евиденција за сите видови на приходи;</p> <p>Континуирано усогласување на податоците во сметководствената евиденција за наплатени приходи и податоците за издадени одобрија и приложување на докази за секоја поединечна уплата кон сметководствената евиденција.</p>

Преглед на наодите на ДЗР за работата на Агенцијата за лекови и медицински средства¹⁴

Наод	Препорака
<p>или пак сака да ги искористи уплатените средства во друга постапка, што влијае на Билансот на состојба;</p> <p>Не е воспоставена аналитичка сметководствена евиденција на приходите наплатени по различни основи. Имено, во деловните книги сите приходи се евидентираат на една позиција, поради што нема одделни податоци за висината на наплатени приходи за секој вид на сертификат или одобрение што се издава;</p> <p>Не се врши усогласување на податоците во сметководствената евиденција за наплатените приходи со податоците за издадените одобренија. Дополнително на ова, кон сметководствената евиденција не се приложуваат докази за наплатените приходи со кои ќе се потврди основот за евидентирање на податоците во деловните книги</p>	
<p>Во постапката за ставање на лек во промет барањата ги решава Комисијата за лекови за хумана употреба. Помеѓу другото документацијата се разгледува од три вида на проценителиб - вработени членови на комисија или надворешни лица без чие стручно мислење не може да се издаде соодветното одобрение. Во зависност од тоа дали и во кои земји е регистриран лекот, постапката за издавање на одобрение, промена, дополнување или обнова на истото се врши во законски определен рок. Со увид во евиденциите и приложените документи констатиравме дека до денот на ревизијата 509 од барањата не се решени, односно се наоѓаат во статус "обработка", иако е истечен законски определениот рок за нивно решавање. Имено, 308 барања не се решени поради тоа што недостасува стручна проценка од страна на</p>	<p>Дополнување на актите со кои е уредена работата на Комисијата за лекови за хумана употреба, односно утврдување на рокови за постапување, можност за исклучување од комисијата или казнени одредби во случај на доцнење и</p> <p>Да се иницира измена во Законот за лекови и медицински средства со која ќе се предвиди рок во кој ќе се доставува дополнителна документација по кој во зависност од доставената документација ќе се одлучи по барањето со цел да се обезбеди почитување на законски определените рокови за издавање на одобрение за ставање на лек во промет како и промена, дополнување или обнова на барањето.</p>

Преглед на наодите на ДЗР за работата на Агенцијата за лекови и медицински средства¹⁴

Наод	Препорака
<p>проценителот кому му е доделен предметот (во 25 од овие барања недостасува и административен дел од документацијата). Констатиравме дека во Деловникот за работа на Комисијата како и Решението за формирање на комисијата, не се дефинирани роковите за постапување по секој предмет, можност за исклучување од комисијата или казнени одредби во случај на доцнење со што ќе се обезбеди ажурност во постапувањето на проценителите. Поради недоставен административен дел од документација за чие комплетирање не се предвидени законски рокови не се решени 97 барања. За останатите 104 барања, во текот на ревизијата, комплетирана е документацијата и се во статус на носење на одлуки за издавање одобренија или пак е повлечено барањето.</p>	
<p>Медицинско средство може да се стави во промет ако за него е издадено Решение за запишување во Регистарот на медицински средства, а постапката е уредена со Правилник</p> <p>Согласно Годишниот извештај за работата на МАЛМЕД во 2020 година по овој основ обработени се 1.150 барања, а согласно интерната евиденција на обработени предмети доставена до ревизијата, поднесени се 576 барања поради што не бевме во можност да се увериме во точниот број на поднесени и одобрени барања и комплетноста на документација во овој процес;</p> <p>Во законската регулатива не е утврден рок во кој треба да се одлучи по барањето. Иако е воспоставена пракса по барањата да се одлучува</p>	<p>Да се воспостави точна евиденција на барањата за запишување во регистарот на медицински средства и истата да биде основ за изготвување на годишните извештаи за работа;</p> <p>Да се иницираат измени во законската или подзаконската регулатива со која ќе се определи рок во кој ќе се решаваат барања за запишување во регистарот на медицински средства;</p> <p>Наплатата на надоместокот за запишување во регистарот на медицинските средства да се врши за секој производ поединечно.</p> <p>Формирање комисија која ќе изврши увид во предметите за запишување во регистарот на медицински средства, ќе го утврди</p>

Преглед на наодите на ДЗР за работата на Агенцијата за лекови и медицински средства¹⁴

Наод	Препорака
<p>согласно Законот за општа управна постапка во рок од 30 дена, оваа состојба создава ризик од субјективно постапување и нееднаков третман на барателите</p> <p>При запишување во регистарот се поднесуваат барања за повеќе видови на производи од едно медицинско средство. Согласно Правилникот за надоместоците и висината на трошоците, "при регистрација на медицинско средство за секој поединечен производ во зависност од бројот на заштитените или генеричките имиња (до родовото име) на медицинското средство од иста класа, листа или група на производи од ист производител", предвидено е плаќање на надоместок за секој производ одделно, а висината на надоместокот зависи од бројот на производи во рамки на медицинското средство. Ревизијата изврши увид во 210 барања за запишување во регистарот на медицински средства што претставува 36% од бројот на предметите евидентирани во одделението. Утврдивме дека не се воспоставени контролни механизми кои ќе обезбедат воедначен и точен третман на уплатените надоместоци за различни барања, односно без дополнителна проверка се прифаќаат сите уплати. Имено:</p> <ul style="list-style-type: none"> - во 101 барање не е уплатен надоместок за секој поединечен производ одделно, односно со една уплата за регистрација на медицинско средство се регистрираат повеќе производи од ист производител кои имаат различни производни карактеристики, продажни шифри и БАР кодови; 	<p>помалку наплатениот надоместок за сите предмети и преземање активности за целосна наплата на истиот.</p>

Преглед на наодите на ДЗР за работата на Агенцијата за лекови и медицински средства¹⁴

Наод	Препорака
<ul style="list-style-type: none"> - во 54 барања уплатата на надоместокот се врши поединечно за секој производ од медицинското средство, а 55 барања се за медицинско средство со еден производ. 	
<p>Согласно Годишниот извештај на МАЛМЕД во текот на 2020 година спроведени се 301 постапка за класификација на лекови кои се издаваат без рецепт и издадени се 217 одобренија за упис во регистарот на гранични производи. Со извршениот увид во начинот на кој се водат постапките и пресметката и наплатата на приходите по овој основ ги констатиравме следниве состојби:</p> <ul style="list-style-type: none"> - приемот, комплетирањето, разгледувањето и одлучувањето по барањата се врши во хартиена форма, и покрај тоа што во ДМС системот постои модул за електронска обработка на барањата од овој тип; - во отсуство на законска обврска за постоење на Деловник за работа на повремениите комисиии, не е уреден начинот на функционирање на комисијата и не се утврдени критериуми за распределување на поединечните барања за проценка на секој член на комисијата. Во пракса, секој член решава поединечно барање, а одлуката ја носи Комисијата. Поради тоа постои ризик распределувањето на предметите да не е објективно, односно за исти баратели постојано да одлучуваат исти проценители, 	<p>Барањата за класификација на лек што се издава без рецепт и регистрација на гранични производи да се обработуваат електронски во рамки на ДМС системот;</p> <p>Донесување на Деловник за работа на повремениите комисиии со кој ќе се уреди начинот на постапување на комисиите и ќе се утврдат критериуми за непристрасно распределување на барањата за проценка до членовите на комисијата;</p> <p>Да се иницираат измени во законската и подзаконската регулатива во насока на предвидување рок за решавање на барањата за класификација на лекови кои се издаваат без рецепти;</p> <p>Воедначување на критериумите за класификација и регистрација на лековите кои се издаваат без рецепт и да се оневозможи регистрирање на производи со иста јачина како лек и како граничен производ.</p>

Преглед на наодите на ДЗР за работата на Агенцијата за лекови и медицински средства¹⁴

Наод	Препорака
<p>дотолку повеќе што за друг вид на одобренија кои ги издава МАЛМЕД, распределбата на предметите се врши електронски;</p> <ul style="list-style-type: none"> - во постапката за класификација на лековите што се издаваат без рецепт не е дефиниран рок за решавање на барањата, што ја одолговлекува понатамошната регистрација на производот каде се предвидени прецизни рокови. Од друга страна, во постапката за регистрација на граничен производ не се почитува рокот од 15 дена предвиден во член 13 од Законот за лекови и медицински средства. Оваа состојба се јавува од причина што е воспоставена пракса Комисијата да се состанува еднаш во месецот и постои ризик од одолговлекување на постапките како и нееднаков третман на барателите. <p>Не е воспоставена воедначена пракса на постапување при класификацијата или регистрацијата на определени производи. Имено, со извршениот увид во регистарот на лекови констатиравме дека лекови што се продаваат без рецепт со исто генеричко име и јачина од еден производител се регистрирани како лек, а од друг производител се класифицирани и регистрирани како граничен производ. Наведеното не е во согласност со член 2 став 3 од Правилникот за поблиските услови за граничен производ, начинот на одобрување и потребната документација во кој меѓу другото предвидено е дека "за одреден производ да се регистрира како граничен, потребно е да нема регистриран производ со истата јачина во Република Северна Македонија".</p>	

Преглед на наодите на ДЗР за работата на Агенцијата за лекови и медицински средства ¹⁴	
Наод	Препорака
Користење на средствата согласно законски прописи	
<p>Во постапка за јавна набавка на Гориво за моторни возила согласно која доделен е договор во вкупен износ од 980 илјади денари без ддв, најповолната понуда врз основа на која е доделен договорот за јавна набавка содржи цени на горивата¹² кои се пониски од утврдените регулирани цени од страна на Регулаторната комисија за енергетика (РКЕ). Реализацијата на набавката се одвива според цените утврдени од РКЕ, а не според цените предвидени во договорот и условите утврдени во тендерската документација и понудата. Оваа состојба не е во согласност со член 116 став 2 и член 117 од Законот за јавните набавки;</p> <p>Во две постапки за јавна набавка на услуги за фиксна и мобилна телефонија како и интернет услуги согласно кои доделени се договори во вкупен износ од 1.500 илјади денари, предметите на набавка се дефинирани во пакети со кои се опфатени потребите за редовно функционирање на МАЛМЕД. Во техничките спецификации утврдена е максимално дозволена цена за секој пакет но истата не била предмет на електронска аукција. Имено, предмет на електронска аукција била цената на еден гигабајт по надминувањето на вклучениот интернет сообраќај во пакетите, цената за воспоставување на повик и цената на минута разговор по надминување на бесплатните минути. Поради начинот на кој е определен предметот на електронска аукција, економските оператори поднеле идентични понуди во висина од 0,01 денар што технички оневозможило да се спроведе електронска</p>	<p>Во техничките спецификации да не се дефинираат дополнителни критериуми за квалитативен избор на економски оператори;</p> <p>Реализацијата на договорите за јавна набавка на гориво за моторни возила да се извршува во согласност со условите и цените предвидени со избраната најповолна понуда и договорот за јавна набавка и</p> <p>Електронска аукција и евалуацијата на понудите да се спроведува за предметот на набавката дефиниран во техничките спецификации.</p>

Преглед на наодите на ДЗР за работата на
Агенцијата за лекови и медицински средства¹⁴

Наод	Препорака
<p>аукција. Горенаведеното придонело договорот за јавна набавка да се додели на економскиот оператор кој прв ја поднел понудата, а цената на пакетите воопшто не се намалила. Начинот на кој што е спроведена постапката создава ризик да не се обезбеди рационално економично, ефикасно и ефективно искористување на средствата што не е во согласност со член 4 од Законот за јавните набавки.</p>	

Министерство за информатичко општество и администрација

Преглед на наодите на ДЗР за работата на Министерство за информатичко општество и администрација ¹⁵	
Наод	Препорака
Внатрешни контроли	
<p>Со Закон за изменување и дополнување на Законот за јавна внатрешна финансиска контрола од 01.01.2018 година за раководител на единицата за внатрешна ревизија треба да е назначено лице кое е овластен внатрешен ревизор. Раководителот на одделението за внатрешна ревизија не поседува сертификат за овластен внатрешен ревизор, што не е во согласност со член 35 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола. Истакнуваме дека Министерството за финансии нема спроведено испит за овластени внатрешни ревизори во јавниот сектор, по наведената измена,</p> <p>Во годишниот план за ревизии во 2018 година предвидени се три ревизии. Внатрешниот ревизор има извршено само една ревизија која се однесува на системот на внатрешна контрола во процес на склучување на договори за закуп на деловен простор при реализација на проект: „Светот на дланка бесплатни интернет клубови“, која претставува дел од планираната ревизија „Ревизија на системот на внатрешна контрола при имплементација на проекти во министерството“. И покрај нецелосната реализација на годишниот план</p>	<p>Одговорното лице да преземе активности за соодветно екипирање на одделението за внатрешна ревизија и целосна реализација на планираните ревизии во годишниот план за работа на внатрешна ревизија.</p>

¹⁵ Конечен извештај за извршена ревизија на финансиски извештаи и ревизија на усогласеност за 2018 година на Министерството за информатичко општество и администрација, Сметка на основен буџет (637) [\[електронска врска\]](#)

Преглед на наодите на ДЗР за работата на
Министерство за информатичко општество и администрација¹⁵

Наод	Препорака
<p>за ревизија, не е направена измена на годишниот план за ревизии, што не е во согласност со член 41 став 1 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, според кој доколку дојде до значителна промена на проценетиот ризик или планираните ресурси при изготвување на годишниот план, потребно е да измени годишниот план за ревизија.</p>	
Финансиски извештаи	
<p>Овластениот државен ревизор во Конечниот извештај за извршената ревизија на финансиските извештаи за 2015 година извести дека сметководствено финансиските работи на Министерството ги врши СОЗР, врз основа на склучен договор и дека воспоставена е пракса евиденцијата на фактурите од добавувачите да се врши во моментот на плаќање на истите, а не при нивниот прием, која состојба не е променета и во текот на 2018 година. Со примена на ревизорски техники, ревизијата утврди дека во месец јануари 2019 година евидентирани се и платени фактури во износ од 983 илјади денари, кои во најголем дел се однесуваат на режиски трошоци за месец декември 2018 година, а не биле евидентирани во деловните книги за годината за која се однесуваат. Наведената состојба не е во согласност со член 7 став 2 од Законот за сметководството на буџетите и буџетските корисници</p>	<p>Одговорното лице на Министерството да преземе активности кои ќе обезбедат навремено евидентирање на обврските во моментот на нивното настанување и нивно презентирање во деловните книги во известувачкиот период за кој се однесуваат.</p>
<p>Во делот на парични средства извести дека во главната книга не се обезбедени податоци за состојбата и движењето на средствата на</p>	<p>Одговорното лице на Министерството да преземе активности за воспоставување на сметководствено задолжување на лицата кои</p>

Преглед на наодите на ДЗР за работата на
Министерство за информатичко општество и администрација¹⁵

Наод	Препорака
<p>кредитната картичка, не се врши задолжување на лицата кои истата ја користат и не е обезбедено соодветно евидентирање на трансакциите. Со увид во документацијата ревизијата утврди дека во текот на 2018 година преку картичката е реализиран промет во износ од 683 илјади денари, а за начинот на евидентирање на прометот преку картичката не е постапено по препораката на Овластениот државен ревизор. Ваквата состојба не е во согласност со одредбите од Законот за сметководството за буџетите и буџетските корисници и Правилникот за сметководството за буџетите и буџетските корисници.</p>	<p>користат кредитната картичка, соодветно евидентирање на трансакциите, како и следење на состојбата и движењето на средствата на истата.</p>

