

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Ревизијата на успешност е спроведена со цел да се даде оценка за ефикасноста и ефективноста на воспоставениот систем на јавна внатрешна финансиска контрола и внатрешната ревизија.

Поглавјето Ревизорски наоди ги содржи ревизорските прашања и одговорите на поставените цели на ревизијата утврдени во проблематичните подрачја, утврдените состојби како и препораки кои ревизијата ги дава со цел да се отстранат причините за констатираните неправилности и состојби.

Со ревизијата на успешност констатиравме ризични области кон кои ја насочивме ревизијата со цел да дадеме одговор на поставените ревизорски прашања кои се однесуваат на овој процес. Основната ревизорска цел на оваа ревизија е поставена во следното прашање:

- Дали се преземени потребните активности за воспоставување и обезбедување на ефикасност и ефективност на системот на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија.

Со анализата на законската регулатива и подзаконските акти, извршената ревизија кај субјектот, произлегоа неколку значајни подрачја во делот на функционирањето на овој систем кои беа предмет на подетално анализирање:

1. Правната рамка и стратешките документи
2. Финансиско управување и контрола, и тоа:
 - 2.1. Оценка на основните компоненти,
 - 2.2. Функционирање на процесите: утврдување на ефективноста на системот на интерни контроли при спроведувањето на набавките и плаќањата и заштита на средствата и обврските (инвентарисување на средствата и обврските).
3. Внатрешна ревизија.

Како резултат на извршената ревизија на успешност за добивање одговор на поставената цел, констатиравме одредени состојби и слабости во горенаведените ризични области.

1. Правната рамка и стратешките документи

Во рамките на ризичната област која ги третира прашањата од правната рамка и стратешките документи ревизијата се фокусираше на детектирање на евентуални слабости и недоречености во законската регулатива кои може да имаат влијание на воспоставување на систем на ФУК и ВР во Општина Ѓорче Петров.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 11

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Ревизијата констатира дека во функција на дефинирање на општите и посебните цели на Општина Ѓорче Петров изготвени се следниве стратешки и програмски документи:

Стратегијата за локален економски развој 2012-2018 година претставува развојна платформа со која се дефинирани стратешките цели со следниве стратешки приоритети: воспоставување на добар систем за управување со постојните и потенцијалите за нови индустриски зони, продлабочување на соработката со град Скопје за измени и реализација на ГУП, искористување на можности за ЈПП за решавање на инфраструктурни проблеми, воспоставување и реализација на проекти за уредување/регулирање на речни корита, изработка на стратегија за енергетска ефикасност на општината, подобрување на постојната и доизградба на нова патна мрежа, подобрување и доизградба на водоснабдувањето, доизградба на системот за канализација (фекална и атмосферска) во општината, подготовка на физибилити студија за гасификација на општината и др.

Во насока на воспоставување на одржлив развој на општината, заштита и унапредување на животната средина и здравјето на луѓето, а со тоа и обезбедување на подобри услови за живот на сите жители на општината изработен е **локален акционен план за животна средина - ЛЕАП**. Во овој документ се идентификувани еколошките проблеми и се утврдени целите, задачите и активностите за нивно отстранување и создавање нови можности за водење на активна политика за заштита на животната средина во Општина Ѓорче Петров.

Програмата за енергетска ефикасност (2012 – 2014 година) е усогласена со политиката за ефикасно користење на енергијата која е утврдена со Стратегијата за енергетска ефикасност, донесена од Владата на РМ. Главна цел на програмата е намалување на трошоците за енергија во општината, пред се во делот на општинските објекти кои се во нејзина надлежност како и за уличното осветлување, осигурување на нормални услови за престој и работа во сите простории, обезбедување на инфраструктура на општината (јавното осветлување), смалување на емисијата на штетни материји во воздухот и околината и поголема примена на обновливи извори на енергија. Во насока на реализација на Програмата и спроведување на мерките за енергетска ефикасност, изготвени се едногодишни акциони планови. Со акционите планови се определени: мерките и активностите кои треба да се остварат, нивото на нивната усогласеност со националниот Акционен план за енергетска ефикасност, динамиката и временските период за нивна реализација, висината и изворите на потребните средства, организационата поставеност и определување на одговорни служби за реализација на предвидените мерки и активности.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 12

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

За реализација на стратешките определби, на годишно ниво Советот на општината носи **програми** за работа. Во 2013 година, донесени се следниве програми: за урбано планирање, за комунални дејности, за остварување на социјална заштита, за активностите на КУД „Григор Прличев“, за активностите на Општина Ѓорче Петров во областа на културата, во областа на спортот, рекреацијата и поддршката на невладиниот сектор и за активностите во областа на еднакви можности, но не е изготвена и донесена **Програма за работа за 2013 и 2014 година** со која ќе бидат опфатени проекти, програми од различните области во надлежност на општината, како и планираните активности во одделни области со цел остварување на приоритетите и целите на општината.

Во рамките на ризичната област правна рамка и стратешки документи, во Општина Ѓорче Петров, по укажување на ревизијата, преземени се активности за утврдување на ризиците и изработка на **Стратегија за управување со ризици**, со која би се утврдила политиката за управување со ризиците (детално во точка 2.1.2.).

Донесените стратешки документи и законската рамка со која функционира општина Ѓорче Петров, како и преземените активности за изработка на Стратегија за управување со ризици се добра основа за воспоставување и функционирање на систем за финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија.

2. Финансиско управување и контрола

2.1. Во рамките на ризичната област која третира прашања од **финансиското управување и контрола**, ревизијата имаше за цел да даде одговор на повеќе ревизорски прашања поврзани со компонентите:

- 2.1.1. Контролна средина,
- 2.1.2. Управување со ризиците,
- 2.1.3. Контроли,
- 2.1.4. Информации и комуникации,
- 2.1.5. Мониторинг.

Во функција на градење на одговори зад секое од поставените прашања, утврдени се следните состојби и дадени се образложенија:

Ревизорски тим:

- 1. _____
- 2. _____
- 3. _____

Овластен државен ревизор 13

2.1.1. Контролна средина

Раководителот на субјектот согласно Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор и член 13 и 14 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола има обврска да воспостави контролно опкружување како една од компонентите на финансиското управување и контрола кое е основа за целиот систем на внатрешната контрола. Контролното опкружување ја создава атмосферата кај субјектот која влијае врз целокупниот квалитет на внатрешната контрола и има општо влијание врз тоа како се утврдуваат стратегијата и целите, и како се структурирани контролните активности. Тоа е основа за сите останати компоненти на внатрешната контрола, обезбедувајќи дисциплина и структура.

Наведената активност преземена од раководителот на субјектот ќе обезбеди разумно уверување за воспоставување на контролно опкружување во функција на воспоставување ефикасен и ефективен систем на финансиско управување и контрола, а со цел постигнување на основните цели на субјектот. Заради наведеното потребно е да се воспостават елементите на контролното опкружување и тоа: личен и професионален интегритет на раководителите и вработените во субјектот, начин на размислување и стил на работење на раководителите, организациона структура која обезбедува поделба на одговорностите и јасни правила, права, обврски и нивоа на известување, политики и практики на управување со човечки ресурси и компетентност на вработените.

Со извршената ревизија на интерните акти, кои ги содржат целите на субјектот, описот на работните места, политиките на вработување, делегирањето на овластувања и одговорности, пропишаната организациона структура и спречувањето и известувањето за измами ги констатиравме следните состојби:

- Целокупното работење и внатрешната организација на општина Ѓорче Петров се уредени со Статутот од 2006 година, Одлуката за организацијата, делокругот и начинот на извршување на задачите на општинската администрација од 2010 година и измените и дополнувањата од 2012 година врз основа на кои е донесен и Правилникот за систематизација на работните места на општинската администрација и истите согласно организационите промени редовно се ажурираат. Одлуката за организационата поставеност и Правилникот за систематизација на работните места на општинската администрација имаат јасно и прецизно прикажана организациона структура, должности, одговорности и надлежности на работни места и истите преку одделението за човечки ресурси се достапни до секој вработен;

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 14

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- Во општината се применува Етичкиот кодекс за државни службеници кој го уредува начинот на однесување и работење на вработените, со цел да се обезбеди почитување на принципите на законитост, професионален интегритет, ефикасност и лојалност при вршење на службените должности. Еднаш годишно општината организира средби со граѓаните по урбани и месни заедници каде што се дискутира за актуелните проблеми на граѓаните и се мери степенот на нивното задоволство од работењето на општината. Вработените во субјектот располагаат со вештини и стручност, соодветни на степенот и видот на образованието дефинирани за секое работно место. Постапките за вработување се транспарентни, а компетентноста на кандидатите се утврдува преку степенот и видот на образованието, соодветни интервјуа и тестови. Секоја година се спроведуваат специјализирани обуки за вработените кои имаат за цел нивно надградување и ефикасно и ефективно извршување на поставените задачи;
- Во општината формиран е Сектор за финансиски прашања и Одделение за внатрешна ревизија, назначен е раководител на Секторот за финансиски прашања, изготвен е План за воспоставување и развој на ФУК и донесени се 6 процедури со кои се обезбедува функционирање, следење и развој на ФУК;
- Градоначалникот има назначено лица за преземање на финансиски обврски, плаќање и благајник, а исто така назначено е и лице за известување за неправилности, сомнежи, измами и корупција;
- По укажување на ревизијата, со овластување назначено е лице за ex - post контрола;
- Управувањето со човечки ресурси е на ниво кое овозможува ефикасно и ефективно постигнување на општите и посебните цели на општината. Општината ги применува политиките за вработување, оценување, обучување, унапредување и наградување/дисциплински мерки кои се дефинирани со Законот за државни службеници. Оценувањето на вработените се врши два пати годишно врз основа на квантитативни и квалитативни индикатори. Во 2013 година, нема унапредувања и нема изречено дисциплински мерки, а за постигнати позначителни резултати во работењето, согласно одредбите од Правилникот за поблиски критериуми за доделување на парична награда на државните службеници и Статутот на општината наградени се 5 лица;
- Со извршениот увид во постојната организациона структура на општината, ревизијата утврди недоволна кадровска екипираност во Секторот за финансиски прашања, односно од предвидените 24 работни места пополнети се 12, кај дел од одделенијата не се назначени раководители што може да има одредени влијанија врз непреченото функционирање, следење и развој на ФУК;

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 15

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- Во текот на ревизијата, Општина Ѓорче Петров ја има завршено постапката за воведување на стандардот за управување со квалитет ИСО 9001. До средината на 2014 година изготвени се 48 ИСО процедури, извршена е проверка на процедурите и издаден е сертификат.

Погоре наведените состојби упатуваат дека во делот на контролното опкружување, освен за кадровската екипираност на Секторот за финансиски прашања, не постојат ризици односно субјектот воспоставил контролно опкружување кое овозможува непречено функционирање на системот на финансиско управување и контрола и остварувањето на посебните и општите цели на субјектот.

2.1.2. Управување со ризиците

Согласно Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор и член 13 и 15 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола раководителот на субјектот има обврска да изврши проценка на ризикот како една од компонентите на финансиското управување и контрола. Проценка на ризикот е процес на утврдување и анализа на значајни ризици за постигнување на целите на субјектот и одредување на соодветен одговор. Тоа подразбира утврдување на ризикот, оценка на ризикот, проценка на апетитот за ризик на правниот субјект и развој на одговори.

Со извршената ревизија на интерните акти, кои ги содржат стратешките планови, информациите за степенот на реализација на поставените задачи, регистарот на ризици и Стратегијата за управување со ризик ги констатиравме следните состојби:

- Во стратегиите, стратешките планови и локалните акциони планови се дефинирани стратешките приоритети на општината со конкретно дефинирани задачи, резултати, индикатори, период на извршување, буџет и одговорни лица, а за нивна реализација на годишно ниво се носат програми за работа. Степенот на реализација на програмите се следи преку посебни извештаи, со релевантни квантитативни и квалитативни показатели, а на крај на секоја година се изработува Општински весник во кој се елаборира целокупното работење на општината за изминатиот период;
- По укажување на ревизијата, градоначалникот формира работна група која врз основа на соодветни критериуми за проценка на ризик, изврши оценка на ризиците поврзани со активностите на општината и нивното влијание врз работењето на субјектот. Врз основа на оценката на

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 16

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

ризиците се пристапи кон изработка на Стратегијата за управување со ризикот, а со која треба да се обезбеди подигање на свеста на вработените за политиката на управувањето со ризици, дефинирање на ризичните области, нивно перманентно следење и преземање на мерки (контроли) за нивно намалување на соодветно прифатливо ниво.

Погоре наведените состојби вклучувајќи ги и преземените активности во текот на ревизијата упатуваат дека управувањето со ризикот во општината е на задоволително ниво кое овозможува воспоставување на соодветни контролни активности, а со тоа непречено функционирање на системот на финансиско управување и контрола и остварувањето на посебните и општите цели на субјектот.

2.1.3. Контроли

Раководителот на субјектот согласно член 13 и 16 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор има обврска да воспостави контролни активности како една од компонентите на финансиското управување и контрола. Контролните активности се политики и постапки воспоставени за справување со ризиците и постигнување на целите на субјектот. За да бидат ефективни, контролните активности мора да бидат соодветни, да функционираат постојано според план во текот на целиот период и да бидат рентабилни, сеопфатни, разумни и директно да се поврзани со контролните цели. Контролните активности се јавуваат низ целиот правен субјект, на сите нивоа и кај сите функции и истите вклучуваат постапки за овластување и одобрување, поделба на надлежности (овластување, обработка, евидентирање, прегледување), контрола врз пристапот до ресурсите и евиденциите, проверки, усогласувања, прегледи на оперативното извршување, прегледи на работењето, процесите и активностите, надзор (доделување, прегледување и одобрување, упатства и обука).

Од извршениот увид во доставената документација, извршените анализи и интервјуа со одговорните лица, ревизијата ги утврди следните состојби:

- Со Упатството за материјално и финансиско работење дефиниран е текот на движењето на документацијата за секое ниво на одговорност, а воспоставениот систем на контрола и правилна распределба на должностите и одговорностите овозможува секоја активност да се верификува од 3 меѓусебно независни лица/систем на троен потпис, овластувањата се делегирани на соодветно хиерархиско ниво, овластувањата за одобрување, извршување, евидентирање на

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 17

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

сметководството ги вршат различни лица. Постои ограничен пристап, заштита и правилна употреба на материјалните, финансиските и ИТ ресурси, преземени се мерки за контрола на пристап преку картици за идентификација и физичка заштита при влезот во субјектот;

- Согласно организационата поставеност на општината нема предвидено посебна организациона единица која ќе се грижи за ИТ системот, туку во одделението за работи на градоначалникот на јавни дејности е ангажирано едно лице - самостоен референт за информатичка обработка на податоци и слободен пристап до информации;
- Донесен е Правилник за техничките и организациските мерки за обезбедување тајност и заштита за обработка на личните податоци во општината, воспоставен е систем за користење и пристап до ресурсите во информатичките системи, а ИТ системот функционира на две локации. Вградени се соодветни контроли за користење на апликацијата за финансиско сметководство, се користи апликативно решение за следење на договорите од спроведените јавни набавки, обезбедени се упатства за користење на апликациите, се врши тестирање на повратот на податоците (back-up) на сите апликации, а податоците од финансиското работење на субјектот од минати години се заклучени без можност да бидат променети;
- Општината нема донесено стратешки план за развој на ИТ системот ниту акционен план за имплементација на ИТ и не е изготвена проценка на ризиците од хаварија за обезбедување на континуитет на најнеопходните системи. Резервна копија (back - up) на податоците се прави на истиот сервер, но нема копија на надворешна локација што доведува до можност од губење на податоци од финансиско сметководствената евиденција на општината во случај на природна катастрофа.

Погоре наведените состојби упатуваат дека во делот на контролните активности, субјектот воспоставил соодветни политики и процедури за важните функции на општината во насока на намалување на ризиците и овозможување на непречено функционирање на системот на финансиско управување и контрола, освен во делот на создавање соодветни политики за развој на ИТ системот и негова имплементација, безбедноста на податоците во информациските системи и зачувување на историјатот и хронологијата на внесените податоци со што се укажува на потреба за преземање на дополнителни активности за градење на соодветен информациски систем и воспоставување на систем на интерни контроли.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 18

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

2.1.4. Информации и комуникации

Раководителот на субјектот согласно Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор и член 13 и 17 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола има обврска да обезбеди ефективен систем на информации и комуникација како една од компонентите на финансиското управување и контрола. Информациите и комуникацијата се неопходни за остварување на целите на внатрешната контрола. Релевантните информации треба да се утврдат, снимат и пренесат во форма и временска рамка која им овозможува на вработените да ја спроведуваат нивната внатрешна контрола и останатите одговорности (навремена комуникација со вистинските луѓе). Системот на внатрешна и надворешна комуникација, обезбедува, непречено и брзо дистрибуирање на информациите, со цел нивно комплетно и навремено доставување до крајните корисници.

Со извршената ревизија на интерните акти, кои го потврдуваат постоењето на внатрешната и надворешната комуникација на сите нивоа, начинот на собирање и пренос на информациите и воспоставената соработка на лицето задолжено за неправилности со останатите вработени ги констатиравме следните состојби:

- Градоначалникот еднаш неделно, а по потреба и повеќе пати одржува колегиуми на кои раководителите на сектори/одделенија го информираат за текот на работењето и степенот на извршување на задачите во доменот на реализација на буџетот/финансискиот план, употреба на ресурсите и остварувањето на стратешките планови и годишните програми како и за останатите активности на општината;
- Во однос на барањата кои се однесуваат на: донесување на акти, извештаи за работа на општинските установи, програми за јавните служби, барања од граѓани и др., советот на општината носи одлуки врз основа на претходно донесените заклучоци од матичните комисии и комисијата за финансирање, буџет и локален економски развој (доколку барањата содржат финансиски импликации);
- Во општината сите оперативни процеси и трансакции се документираат со цел да се обезбеди соодветна ревизорска трага за следење и мониторинг. Воспоставената комуникација меѓу раководителите и извршителите ги дефинира и крајните рокови за извршување на задачите, а доколку се откријат грешки во реализирање на поставените задачи истите се враќаат на доработка.
- Следењето на извршувањето на активностите е обезбедено преку квантитативните и квалитативните индикатори кои се составен дел на стратешките планови и програми. Секој сектор изготвува месечни

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 19

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

планови за работа кои се доставуваат до градоначалникот. За степенот на извршување на буџетот се поднесуваат квартални извештаи, а за степенот на реализација на програмите се поднесуваат извештаи за период од девет месеци и годишни извештаи;

- По укажување на ревизијата, лицето задолжено за неправилности има доставено квартален извештај за периодот јули-септември 2014 година, до Единицата во Управата за финансиска полиција, за непостоење неправилности и сомнежи за измами или корупција при користење на јавните средства.

Погоре наведените состојби упатуваат дека системот на информации и комуникации во општината е воспоставен и функционира на задоволително ниво што обезбедува веродостојни, навремени и релевантни информации кои како такви имаат значајна улога во донесувањето на соодветни одлуки на раководството на субјектот и во воспоставување и спроведување на ефективна и ефикасна внатрешна контрола.

2.1.5. Мониторинг

Раководителот на субјектот согласно Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор и член 13 и 18 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола има обврска да воспостави мониторинг на системите на внатрешна контрола како една од компонентите на финансиското управување и контрола. Системите на внатрешна контрола треба да се следат за да се оцени квалитетот на работењето на системот со текот на времето. Следењето се постигнува со рутински активности, посебни процени или комбинација од двете.

Со извршената ревизија на извештаите за степенот на реализација на препораките дадени од надворешните ревизори како и на извршувањето на плановите за работа ги констатиравме следните состојби:

- Во општината функционираат контроли кои се темелат на соодветно разграничени одговорности и воспоставена пракса на движење на документацијата. Тие вклучуваат редовни раководни и надзорни активности и други дејствија што ги преземаат вработените при извршувањето на обврските. Градоначалникот има заземено позитивен став за постапување по препораките дадени од внатрешниот ревизор и од ДЗР;
- Секторот за финансиски прашања има доставено Годишен финансиски извештај до ЦЕХ при МФ, но нема извршено самопроцена на одделни процеси на системот за ФУК што не е во согласност со член 18 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 20

Погоре наведените состојби упатуваат дека субјектот воспоставил систем за следење/мониторинг, а во насока на негово ефикасно функционирање се јавува потреба од вршење на самопроценка на одделни процеси на системот за ФУК во текот на годината.

2.2. Функционирање на процесите утврдување на ефективност на системот на интерни контроли при спроведување на набавките и плаќањата и заштита на средствата и обврските (инвентарисување на средствата и обврските)

Со ревизијата на процесите за управување и контрола при утврдување на ефективност на системот на интерни контроли при спроведувањето на набавките и плаќањата и заштита на средствата и обврските (инвентарисување на средствата и обврските) констатирана е следната состојба:

2.2.1. Системот на интерни контроли во процесот на спроведување на набавките и плаќањата

Процесот на спроведување на набавките и плаќањата опфаќа начрчување, примање на добрата/услугите и фактурите и плаќање на фактурите за овие добра/услуги.

2.2.1.1. Системот на интерни контроли во процесот на спроведување на набавките

Јавните набавки во РМ се уредени со Законот за јавни набавки во кој се содржани условите и постапките за јавни набавки од страна на владините и јавните органи. При доделување на договори за јавни набавки, договорните органи се должни да ги почитуваат основните принципи, односно да обезбедат: конкуренција на економските оператори, еднаков третман и недискриминација на економските оператори, транспарентност и интегритет во процесот на доделување на договори за јавни набавки, рационално и ефикасно искористување на средствата во постапките за доделување на договори за јавни набавки.

Со Правилникот за систематизација на работните места и Одлуката за организацијата, делокругот и начинот на извршување на задачите на општинската администрација има предвидено посебен организационен облик

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 21

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- Одделение за јавни набавки, во состав на Секторот за финансиски прашања. Од страна на раководството донесена е пишана процедура за спроведување на постапките за јавни набавки со која детално е утврден начинот на спроведување на набавките, задолжени лица, утврдени рокови, текот на движење на документацијата и начинот на следење за нивно навремено спроведување.

Со извршениот увид во 20 од вкупно 97 постапки за јавни набавки, што опфаќа 42% од нивната вредност, не се констатирани отстапувања од законските одредби кои се однесуваат на: започнување на постапка за доделување на договор за јавна набавка, изготвување на Одлука за утврдување на потребата од јавна набавка, изработка на тендерска документација, спроведување на постапка, изготвување, известување и објавување на Одлуката за избор/поништување, изготвување на договор за јавна набавка, следење на реализацијата на договорите за јавна набавка.

Со споредбена анализа на Годишниот план за јавни набавки за 2013 година и извршените набавки во текот на годината ревизијата констатира дека дел од стоките и услугите (прехранбени производи, огревно дрво и угостителски услуги) се набавени без постапка за ЈН, што укажува на несоодветна проценка на годишните потребите за набавки во тековната година, и непочитување на член 2 и 5 од Законот за јавни набавки.

Погоре наведените состојби упатуваат дека поради присуство на ризици во делот на планирањето на годишните потреби за набавки, општината има потреба од преземање на дополнителни активности за целосно воспоставување на системот на интерни контроли во процесот на спроведување на јавните набавки, заради запазување на основните принципи на конкуренцијата, транспарентност, еднаков третман на економските оператори и рационално и ефикасно искористување на средствата во постапките за доделување на договори за јавни набавки.

2.2.1.2 Системот на интерни контроли во процесот на спроведување на плаќањата

Процесот на плаќање претставува издавање наредба за плаќање со потпишување налог за плаќање од овластено лице за плаќање, по претходно добиено барање за плаќање од лицето овластено за преземање на финансиски обврски.

Примарната цел на ревизијата во овој процес беше да ја оцени ефикасноста и ефективноста на интерните контроли преку добивање на уверување дека плаќањата се соодветно одобрени, евидентирани и исплатени на конкретниот добавувач.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 22

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Имајќи ги предвид целите на процесот како и ризиците кои може да имаат влијание врз остварување на целите, ревизијата имаше за цел да ги детектира преземените мерки на раководството за ублажување на ризиците, односно да провери дали се воспоставени соодветни контроли.

Општината има донесено „Упатство за материјално и финансиско работење” во која е опфатен текот на движење на документацијата за секој вид на плаќање, распределба на должностите и одговорностите за лицата вклучени во процесот, системот за следење и контрола на сметководствената документација што подразбира прием на фактури и архивирање, книга на влезни фактури, барање за плаќање со која се потврдува основата за исплата, комплетирање на сметководствената документација, контрола, подготовка на документација за плаќање и нејзино одобрување, плаќање на фактури и евидентирање во сметководствената евиденција.

Со увид во извршените трансакции по основ на плаќање на договорите за набавка на стоки и услуги ревизијата не констатира отстапувања во однос на утврдените контролни механизми кои се однесуваат на изготвување барање за плаќање, извршени финансиски контроли од повеќе овластени лица и функционирање на системот на троен потпис - изготвил, контролирал, одобрил, освен за дел од угостителски услуги каде што се извршени плаќања без соодветна поткрепувачка документација што не е во согласност со член 12 од Законот и член 14 од Правилникот за сметководството на буџетите и буџетските корисници.

Наведените состојби упатуваат на присуство на ризици во системот на интерни контроли во процесот на спроведување на плаќањата и потреба од преземање на дополнителни активности за негово целосно воспоставување и функционирање согласно законските одредби со што би се запазила безбедноста и ефикасноста на плаќањата.

2.2.2 Инвентарисување на средства и обврски

Согласно одредбите од Законот за сметководство за буџетите и буџетските корисници и Правилникот за сметководството за буџетите и буџетските корисници пописот е процес на усогласување на состојбата на средствата и нивните извори, побарувањата и обврските искажани во сметководствената евиденција со фактичката состојба.

Ревизијата имаше за цел да ја оцени ефикасноста на системот на интерни контроли во процесот на инвентарисување, односно во спроведување на пописот преку добивање на уверување дека:

- ✓ пописот е извршен во законски утврдениот рок;
- ✓ пописот е сеопфатен (ги опфатил сите средства- сопствени и туѓи):

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 23

1. _____

2. _____

3. _____

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- ✓ пописот е квалитетно извршен;
- ✓ извршено е усогласување на сметководствената со фактичката состојба;
- ✓ изготвен е извештај за извршениот попис и истиот е разгледан и одобрен од надлежните органи;
- ✓ донесен е акт за прифаќање на извештајот .

Со извршениот увид во процесот на инвентарисување, ги констатиравме следниве состојби:

- Иако општината нема донесено посебен интересен акт со кој ќе се утврди постапката на вршење на попис, пописот за 2013 година е извршен на начин предвиден со одредбите од Законот и Правилникот за сметководство на буџетите и буџетските корисници. Имено, од страна на градоначалникот донесено е Решение за формирање на Комисија за попис за 2013 година, пописот е започнат и завршен во законски утврдениот рок, изготвен е Извештај за извршениот попис со состојба на 31.12.2013 година и донесено е Решение од градоначалникот за усвојување на Извештајот за извршениот попис;
- Со пописот за 2013 година се опфатени основните средства, ситниот инвентар, паричните средства во благајната и сметките со кои располага општината, урбаните и месните заедници, како и побарувањата и обврските на општината со состојба на 31.12.2013 година, при што е утврдена нивната фактичка состојба и извршено е усогласување со сметководствената евиденција;
- Согласно Извештајот за извршениот попис и Решението за прифаќање на Извештајот, од страна на Комисијата даден е предлог за отпис на неупотребливите основни средства и ситниот инвентар. По добиената Согласност од градоначалникот овие средства се преотстапени на друг правен субјект без надомест, а промените се соодветно сметководствено евидентирани;
- Со увид во сметководствената евиденција на општината констатиравме дека недвижниот имот кој со Решение на Владата на РМ од 2000 година е пренесен во сопственост на општина Ѓ. Петров се води вонбилансно од причини што сеуште не се обезбедени имотни листови. Од страна на општината во повеќе наврати е побарано од надлежни институции, објектите да бидат запишани на име на општината но поради недоволно прецизни податоци (катастарска парцела, квадратура, улица и сл.) истите не можеле да бидат запишани на име на општина. Со Законот за постапување со бесправно изградени објекти поднесени се Барања за легализација на истите и во тек е постапката за издавање Решенија за утврдување на правниот статус по што ќе следи и постапка за упис во Агенцијата за недвижности. По добивање на имотни листови

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 24

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

истите сметководствено ќе бидат евидентирани на сметката на материјални средства.

Од погоре наведеното, ревизијата утврди дека од страна на градоначалникот се преземени потребните активности за воспоставување и функционирање на системот на интерни контроли во процесот на инвентарисување што има за ефект навремено и целосно извршување на пописот и усогласување на состојбата на средствата и нивните извори искажани во сметководствената евиденција со фактичката состојба утврдена со пописот.

3. Внатрешна ревизија

Во рамките на ризичната област која третира прашања од **Внатрешната ревизија** извршени се истражувања со цел да се даде одговор на повеќе ревизорски прашања поврзани со слабости, недоречености и потенцијални ризици во оваа област.

Во функција на градење на одговори зад секое од поставените прашања, утврдени се следните состојби и дадени се образложенија:

3.1. Стандардите и методологијата за извршување на внатрешната ревизија

Целта на внатрешната ревизија е на раководителот на субјектот од јавниот сектор да му обезбеди независно разумно објективно уверување и совет со цел подобрување на работењето на субјектот и зголемување на ефективностата на системите за внатрешна контрола. Внатрешната ревизија треба да се извршува во согласност со Стандардите за професионално извршување на внатрешната ревизија, Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, подзаконските акти донесени врз основа на овој закон, повелбата за внатрешна ревизија и интерните акти на субјектот од јавниот сектор усогласени со овој закон.

Со извршената ревизија на интерните акти и други документи кои ги содржат: стандардите и методологијата за извршување на внатрешната ревизија, етичкиот кодекс, прирачникот за внатрешна ревизија, Повелбата и стратешкото планирање ги констатиравме следните состојби:

- Раководителот на одделението за ВР е запознаен со стандардите и методологијата, Етичкиот кодекс за внатрешни ревизори и Прирачникот за внатрешна ревизија кои треба да ги применува во извршувањето на ревизиите. Во 2014 година, согласно Правилникот за повелба за ВР, изготвена е Повелба за внатрешна ревизија која е

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 25

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

потпишана од градоначалникот и раководителот на Одделението за ВР и е доставена до ЦЕХ;

- Согласно законските одредби раководителот на одделението за ВР има донесено стратешки планови за извршување на ВР за период од 2012 – 2014 и 2014 - 2016 година. При изготвување на стратешките планови, земени се во предвид носечките активности на општината и процената на ризиците, а врз основа на извршената анализа на состојбите каде што спроведената проценка на ризиците укажува на постоење на високи и средни ризици, во стратешките планови се утврдени конкретните цели/приоритети, програми и активности кои во тригодишниот период треба да бидат остварени.

Погоре наведените состојби упатуваат дека во делот на Стандардите и методологијата за извршување на внатрешната ревизија во општината се создадени услови за функционирање на внатрешната ревизија и остварувањето на посебните и општите цели на субјектот.

3.2 Организациона поставеност и кадровска екипираност на внатрешна ревизија:

Раководителот на субјектот има обврска да воспостави единица за внатрешна ревизија која ќе биде организациски и функционално независна и директно и единствено одговорна на раководителот на субјектот од јавниот сектор, а работењето на внатрешните ревизори да се извршува стручно и професионално.

Со извршената ревизија на интерните акти и други документи кои ги содржат: пропишаната организациона структура, назначувањето на раководител на Одделението за внатрешна ревизија, соработката со градоначалникот, проценка на капацитетите и ресурсите на ЕВР ги констатиравме следните состојби:

- Согласно Одлуката за организацијата, делокругот и начинот на извршување на задачите и Правилникот за систематизација на работните места на општинската администрација предвидено е Одделение за внатрешна ревизија кое е организационо и функционално независно во однос на другите организациони единици. Во 2007 година, е назначен раководител на Одделението за внатрешна ревизија, кој врши работи и работни задачи кои исклучиво произлегуваат од функцијата на внатрешната ревизија без ограничен делокруг во своето работење. Соработката на раководителот на Одделението за внатрешна ревизија со градоначалникот е на задоволително ниво со тоа што раководителот одговора единствено

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 26

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

пред градоначалникот, присуствува на колегиуми и е во тек со целокупното работење на општината. Раководителот на одделението за ВР има дадено насоки за начинот на детектирање на ризиците во поодделните процеси, нивно категоризирање и активностите кои треба да се преземат за нивно минимизирање;

- Раководителот на Одделението за внатрешна ревизија има посетувано обуки организирани од ЦЕХ, во насока на негово професионално усовршување и надградување;
- Со извршениот увид во организационата поставеност на Одделението за ВР, ревизијата констатира дека од предвидените 3 работни места пополнети се работните места на раководител на одделение и самостоен референт за административни работи, односно раководителот на одделението за ВР е единствено лице кое ја врши функцијата на внатрешен ревизор. Ваквата состојба има влијание врз обезбедувањето на контрола на системот како целина и непречено функционирање и развој на ВР.

Погоре наведените состојби упатуваат дека во делот на Организационата поставеност на внатрешната ревизија, освен за кадровската екипираност на одделението за внатрешна ревизија, општината воспоставила соодветни политики за функционирање на внатрешната ревизија и остварувањето на посебните и општите цели на субјектот.

3.3. Планирање и одобрување на плановите за внатрешна ревизија и степен на реализација

Раководителот на Единицата за внатрешна ревизија согласно Стандардите за професионално извршување на внатрешната ревизија и Законот за јавна внатрешна финансиска контрола има обврска да изготвува планови врз основа на проценка на ризик за да ги определи приоритетите на активноста на внатрешната ревизија согласно целите на субјектот.

Планирањето на внатрешна ревизија се извршува врз основа на:

- стратешки план за период од три години,
- годишен план и
- план за поединечна ревизија.

Со извршената ревизија на интерните акти, кои го содржат: стратешкото планирање за ВР, годишното планирање, степенот на реализација на годишните планови, временската рамка и опфатот за вршење на внатрешна ревизија ги констатиравме следните состојби:

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 27

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Стратешки план за внатрешна ревизија за период 2012-2014 година и Стратешки план за внатрешна ревизија 2014-2016 година се изготвени врз основа на темелна проценка на ризиците. Донесени се годишен планови за 2012 и 2014 година, но не и за 2013 година поради оправдано отсуство на раководителот на одделението за ВР. Годишниот планови се изработени врз основа на стратешките планови и согласно Правилникот за начинот на извршување на ВР и начинот на известување на ревизијата за внатрешна ревизија. Истите во целост се реализирани и усогласени во однос на дефинираната временската рамка и опфатот за вршење на внатрешна ревизија. Раководителот на Одделението за внатрешна ревизија редовно го информира градоначалникот за состојбата на извршување на планот за внатрешна ревизија, а во одредени случаи дава информации и за текот на ревизиите.

Погоре наведените состојби упатуваат дека во делот на планирањето на внатрешната ревизија воспоставен е добар систем кој овозможува непречено функционирање и развој на ВР, а со тоа и висок степен на реализација на плановите.

3.4. Извршување и известување на ВР

Согласно Правилникот за начинот на извршување на внатрешната ревизија и начинот на известување за ревизијата, ревизијата се извршува со утврдување, анализирање, проценка и документирање на податоците, доволни за давање на стручно мислење за поставените цели. За секоја извршена внатрешна ревизија се изготвува ревизорски извештај во писмена форма. Внатрешните ревизори во ревизорскиот извештај му обезбедуваат на раководителот на субјектот и на раководителот на ревидираната организациона единица уверување за функционирањето на ревидираните системи и процеси и системот за финансиско управување и контрола и ги наведуваат сите нерегуларности, неусогласености и недостатоци. Внатрешните ревизори во ревизорскиот извештај даваат препораки за подобрување на моменталната состојба, минимизирање на слабостите и подобрување на ефикасноста на работењето.

Во текот на 2013 година, од страна на раководителот на Одделението за внатрешна ревизија извршени се 7 ad-hoc ревизии на регуларност/спроведување на јавните набавки во основните училишта. За секоја поединечна ревизија раководителот има писмо за овластување, се одржува првичен состанок со раководителот на организационата единица предмет на ревизија и се изготвува записник кој архивски се заведува кај

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 28

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

субјектот предмет на ревизија. Планот и програмата за секоја ревизија ги содржат елементите предвидени со Правилникот за извршување на ВР и начинот на известување за ревизијата. Во пракса се изготвуваат претходен и конечен извештај, а не се изготвува нацрт извештај. По изготвување на претходниот извештај се одржува завршен состанок со раководството на ревидираниот субјект/организациона единица на кој се презентираат констатираните состојби и се постигнува согласност за наодите на ревизијата и за имплементација на препораките (чекорите и временската рамка). По претходниот извештај се изготвува конечен извештај и за секоја ревизија се изготвува постојано и тековно досие, а Годишниот финансиски извештај за 2013 година во кој е инкорпориран Извештајот за ВР е доставен до ЦЕХ.

Од извршениот увид, ревизијата констатира дека раководителот на одделението за внатрешна ревизија со претходниот и конечниот извештај не доставува и акциски план за спроведување на препораките што не е во согласност со член 13 од Правилникот за извршување на ВР и начинот на известување за ревизијата.

Погоре наведените состојби упатуваат дека во делот на извршувањето и известувањето на внатрешната ревизија, освен во делот на доставување на акциски планови, воспоставен е добар систем кој овозможува непречено функционирање и развој на ВР, а со тоа и минимизирање на слабостите и подобрување на ефикасноста на работењето на субјектот.

3.5 Мониторинг и имплементација на препораките

Согласно Правилникот за начинот на извршување на внатрешната ревизија и начинот на известување за ревизијата, ЕВР води евиденција на препораките со цел да има целосни и актуелни информации за нивното спроведување. Раководителот на ревидираната организациона единица треба да поднесува квартални извештаи до раководителот на субјектот и до раководителот на ЕВР во врска со постигнатиот напредок во спроведувањето на препораките во временската рамка утврдена со акцискиот план. Кварталниот извештај ќе послужи за ажурирање на раковите за имплементирање на препораките, доколку тоа е неопходно. Внатрешните ревизори треба да вршат оценка на спроведувањето на препораките при вршењето на идни ревизии.

Раководителите на ревидираните организациски единици не доставуваат квартални извештаи до раководителот на субјектот и до раководителот на одделението за ВР, што не е во согласност со член 18 од Правилникот за извршување на ВР и начинот на известување за ревизијата, туку за степенот на реализација на препораките известуваат на колегиуми. Раководителот на Одделението за ВР води евиденција/преглед за спроведување на препораките,

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 29

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

а следењето на препораките го врши преку ревизија за следење на препораките како дел од следната ревизија. Во досегашниот период најголем дел од препораките се спроведени, а останатите се условени со промени во законската регулатива, потреба од човечки ресурси и финансиски средства. Ваквата состојба овозможува развој и унапредување на Одделението за ВР, а со тоа и на работењето и остварување на целите на субјектот.

Погоре наведените состојби упатуваат дека во делот на мониторинг на внатрешната ревизија, освен во делот на доставување на квартални извештаи, воспоставен е добар систем кој овозможува имплементирање на препораките со цел минимизирање на слабостите и подобрување на ефикасноста на работењето на субјектот.

ЗАКЛУЧОК

Надлежните органи за управување и раководење со субјектот имаат обврска за преземање мерки, политики и конкретни активности за пропишување на подзаконските и интерните акти, донесување и имплементација на процедурите за финансиско управување и контрола (планирање, извршување, мониторинг и известување) и внатрешната ревизија кои претставуваат предуслов за воспоставување на финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија.

Со извршената ревизија на финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија во Општина Ѓорче Петров констатиравме дека се преземени соодветни политики и конкретни активности за: донесување и имплементирање на стратешки документи, акциони планови, подзаконски и интерни акти, проценка на ризици и изработка на Стратегија за управување со ризик, ИСО стандарди за управување со квалитет, делегирање на овластувања, распределба на должностите и одговорностите, воспоставување на финансиски контроли, контроли во пристапот до ресурсите и нивна физичка заштита, општи и апликативни контроли во ИТ системот, системот на комуникација и мониторинг, функционирање на интерните контроли во процесот на инвентарисување, како и организациона поставеност на внатрешната ревизија и соодветен систем на нејзино планирање, извршување, известување и мониторинг, што упатува дека **делумно се преземени** потребните активности за воспоставување и обезбедување на ефикасност и ефективност на системот на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија за непречено остварување на целите на субјектот.

Постојат можности за подобрување на функционирањето и развојот на системот на финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија во делот на кадровската екипираност на секторот за финансиски прашања и

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 30

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

одделението за внатрешна ревизија, донесување на стратешки и акционен план за развој на ИТ системот, проценка на ризиците од хаварија за обезбедување и соодветен континуитет на најнеопходните системи, чување на податоците за финансиско работење на надворешна локација, самопроцена на одделни процеси на системот за ФУК, доставување на акциски планови за спроведување на препораките од внатрешната ревизија и квартални извештаи од ревидираните субјекти за степенот на реализација на препораките, како и соодветна проценка на годишните потреби за набавки во тековната година и зајакнување на интерните контроли во процесот на плаќања.

Во насока на подобрување на констатираните состојби во извештајот се дадени и препораки со чие спроведување би се зголемиле ефикасноста и ефективноста во работењето на општина Ѓорче Петров.

ПРЕПОРАКИ :

1. Градоначалникот на Општина Ѓорче Петров да преземе мерки и активности за екипирање на Секторот за финансиски прашања и Одделението за внатрешна ревизија.
2. Одговорните лица во општината по извршената проценка на ризиците поврзани со активностите на општината и изработка на Стратегија за управување со ризикот, од наредната година да преземат активности за изработка на планови за намалување на можни негативни последици од ризиците и да определат одговорни лица за нивно спроведување.
3. Одговорните лица во општината да преземат активности за изготвување на стратешки план за развој на ИТ системот и акционен план за имплементација на ИТ, да извршат проценка на ризиците од хаварија, обезбедување на најнеопходните системи и да обезбедат копија на податоците од финансиското работење на надворешна локација со што ќе се минимизира ризикот од губење на податоците од финансиско сметководствената евиденција на општината во случај на природна катастрофа.
4. Одговорните лица во Секторот за финансиски прашања да извршат самопроцена на одделни процеси на системот за ФУК, да изготват извештај за извршената самопроцена и да го информираат градоначалникот за резултатите од извршената процена.
5. Одговорните лица во општината да преземат соодветни мерки и активности за правилно и реално утврдување на годишните потребите за набавки, со што ќе се обезбеди правилна примена на ЗЈН и навремено

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 31

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

задоволување на вистинските потреби на договорниот орган во текот на годината.

6. Одговорните лица во општината да преземат мерки и активности за доследно почитување на упатството за финансиско и материјално работење со што исплатите ќе бидат поткрепени со веродостојни и вистинити сметководствени документи.
7. Раководителот на одделението за ВР, за секоја извршена ревизија, заедно со претходниот и конечниот извештај да доставува и акциски план за спроведување на препораките, а раководителите на ревидираните организациони единици да доставуваат квартални извештаи до раководителот на субјектот и раководителот на одделението за ВР за степенот на спроведување на препораките.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 32
