

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 ефикасноста 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. Правна рамка и стратешки документи

Во рамките на ризичната област која ги третира прашањата од **Правна рамка и стратешки документи** ревизијата се фокусираше на детектирање на евентуални слабости и недоречености во законската

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

11

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

регулатива кои може да имаат влијание на воспоставување на систем на ФУК и ВР во Општина Велес.

Системот на финансиското управување и контрола е во функција на остварувањето на општите и посебните цели на Општина Велес утврдени во стратешките и програмските документи.

Заради извршување на своите надлежности утврдени со Законот за локалната самоуправа, Општина Велес има изготвено повеќе стратешки документи.

Имено уште пред стапување во сила на Законот за локална самоуправа, на почетокот на 2001 година, Општина Велес изготвила **Студија за економски развој на Општина Велес**. Оваа Студија се уште е во важност, а поради изменети услови и поминат долг период од нејзиното донесување во тек е ревизија на истата и измена на деловите каде сегашните состојби се изменети од периодот кога истата се донесувала. Истата ќе ја изготви Центарот за развој на Вардарскиот плански регион.

Освен оваа Студија, Општина Велес има донесено и повеќе стратешки документи од повеќе области. Меѓу позначајните стратешки документи кои се носат на подолг период се и следните:

- **Студија за оправданоста** од воведување на услугите за собирање и транспортирање на комунален отпад во руралните средини;
- **План за управување со отпад 2013-2017 година**, одобрен од Министерството за животна средина и просторно планирање;
- **Програма за енергетска ефикасност 2013-2015 година**;
- **Локална младинска стратегија на Општина Велес 2012-2016 година**;
- **Стратегија за информатички и комуникациски технологии 2012-2015 година**;
- **Политики за квалитет**;
- **Профил на општина Велес**, документ донесен во 2008 година кој е преглед на постојните услови и услуги во општината и треба да помогне во процесот на стратешкото планирање;
- **Локална агенда 21 за Општина Велес и**
- **Стратегија за воведување електронска општина**.

Општина Велес нема изготвено **Стратешки план** за периодот (2013-2015), кој би бил поврзан со процесот на буџетско планирање и извршување за период од три години и ќе претставува среднорочен приказ на програми наменети за развојни инвестиции.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

12

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Општина Велес има донесени годишни Програми за одредени области (уредување на градежно земјиште, социјална заштита, култура, образование, спорт и т.н.) кој се прилог на буџетот на Општината за тековната година, но нема изготвено **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.

Со **Годишниот извештај за 2013 година**, кој е усвоен од Советот, општината известува за средствата, побарувањата, обврските и изворите на средствата и нивната вредност, за реализација на наменските, капиталните и блок дотациите. Составен дел на овој извештај се годишната сметка и извештајот од одговорниот сметководител со кој се потврдува точноста и веродостојната на годишната сметка.

Општина Велес нема изготвено и донесено **Стратегија за управување со ризици**, со која би се утврдиле политиките за управување со ризиците што не е во согласност со член 15 став 2 од ЗЈВФК (детално образложено во точка 2.1.2.)

Правната рамка и донесените програмски документи го регулираат работењето на општината и се основа за воспоставување на системот на финансиско управување и контрола за чие ефикасно и ефективно функционирање потребни се активности во правец на изготвување на дополнителни документи во насока на подобрување на реализација на целите на субјектот.

2. Финансиско управување и контрола

При осознавање на ефикасноста на преземените активности на раководителот на субјектот за следење, самопроценка и внатрешна ревизија (мониторинг) на финансиското управување и контрола ревизијата го утврди следното:

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 на финансиското управување и контрола и тоа:

- Контролна средина;
- Управување со ризик;
- Контроли;

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

13

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- Информации и комуникации и
- Мониторинг.

Финансиското управување и контрола се спроведува со примена на меѓународно прифатени стандарди за внатрешна контрола преку примена на горенаведените меѓусебно поврзани компоненти.

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, дадените задачи и очекуваните резултати, политики на вработување, делегирање на овластувања и одговорности, пропишаната организациона структура и спречувањето и известувањето за измами, ги констатиравме следните состојби:

- ✓ Општина Велес има донесено Одлука за организацијата, делокругот и начинот на извршување на задачите и Правилник за систематизација на работните места на општинската

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

14

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

администрација. Со Одлуката за организација, делокругот и начинот на извршување на задачите на општинската администрација се уредени организационите облици и нивниот делокруг, начинот на раководење, овластувањата и одговорностите. Во Правилникот за систематизација се утврдени вкупниот број на државни службеници потребни за вршење на работите од надлежност на Општина Велес. Правилникот, редовно се ажурира според потребите.

- ✓ Согласно Правилникот за систематизација на работните места во Општина Велес, формирана е посебна единица за финансиски прашања Одделение за финансиски прашања кое е под директна надлежност на Градоначалникот. Бројот на вработените во единицата за финансиски прашања обезбедува непречено функционирање, следење и развој на ФУК;
- ✓ Заради промовирање на етичките вредности и личниот и професионалниот интегритет на вработените во Општинската администрација, од страна на градоначалникот донесен е „Кодекс на деловна етика и однесување на вработените во општинската администрација“, со кој се воспоставува еднообразност на етичките вредности на вработените. Истиот е доставен до сите одделенија и е достапен за сите вработени преку огласната табла;
- ✓ Пополнувањето на работните места е врз основа на поставените барања во актот за систематизација, а процедурата е согласно Законот за државни службеници;
- ✓ За едукација на вработените се изготвува годишна програма која е одобрена од Министерството за информатичко општество и администрација;
- ✓ Лицата задолжени за развој на финансиското управување и контрола имаат посетено обуки согласно Програмата за обуки за воспоставување и развој на финансиското управување и контрола. Раководителот на единицата за финансиски прашања има повеќепати учествувало на работни средби и обуки во рамките на Твининг проектот „Поддршка на процесот на фискална децентрализација преку зајакнување на капацитетите за стабилно финансиско управување и внатрешна финансиска контрола на локално и централно ниво“;
- ✓ Општина Велес во своето работење се придржува на одредени стандарди и процедури за што се стекнала со соодветни сертификати. Заради воведување на надграден систем на управување со квалитет, согласно Законот за воведување на систем за управување со квалитет и заедничка рамка за процена

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

15

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

на работењето и давањето на услуги во државната служба, во Општина Велес воведен е Интегриран менаџмент систем за кој во тек е сертификација од страна на сертификационото тело акредитирано од Институтот за стандардизација на Република Македонија. Имено поставената цел на општина Велес е системот на управување со квалитет според барањата на меѓународниот стандард ISO 9001:2008 и системот на управување со безбедност на информации според барањата на меѓународниот стандард ISO 27001:2005, да бидат во еден интегриран менаџмент систем што истовремено ќе придонесе кон квалитетно извршување на надлежностите на општината и ќе ги интегрира во зависност од своите потреби во Интегриран менаџмент систем.

- ✓ Планот за воспоставување и развој на финансиското управување и контрола и методологија за спроведување на планот, треба да ги содржи активностите потребни за спроведување на системот за финансиско управување и контрола, роковите за спроведување на поединечните активности како и одговорните лица по поодделни активности. Раководителот на единицата за финансиски прашања нема изготвено План за воспоставување на ФУК и методологија за спроведување на истиот кои треба да ги одобри раководителот на субјектот, што не е во согласност со член 12 став 1 од ЗЈВФК;
- ✓ Согласно Правилникот за начинот на спроведување на општите финансиски процеси, предвидено е донесување на процедура за преземање на финансиски обврски и плаќање кои не се донесени, но Општина Велес има интерни процедури во кои постојат одредби со кои се регулираат овие процеси;
- ✓ Не е назначено лице кое ќе известува за евентуални неправилности и сомнежи за измами или корупција во работењето на Општината, како што е предвидено во Уредбата, донесена врз основа на член 50 став 8 од ЗЈВФК и Стандард 23 - Известување за неправилности и не се изготвувани и доставувани квартални извештаи до Управата за финансиска полиција.

Врз основа на наведеното констатиравме дека контролното опкружување во Општина Велес, како еден од предусловите за непречено функционирање на финансиското управување и контрола и остварување на општите и посебните цели на субјектот е на задоволително ниво. Ревизијата констатира дека има потреба од

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

16

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

преземање на дополнителни активности за донесување на План за воспоставување на ФУК и методологија за негово спроведување.

2.1.2. Управување со ризиците

Управувањето со ризик како една од компонентите на ФУК утврдени во член 13 и 15 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и Стандардите за контрола во јавниот сектор е процес на утврдување и анализа на значајни ризици кои може да имаат негативно влијание врз постигнување на целите на субјектот. Утврдувањето на ризикот како компонента во внатрешната контрола игра клучна улога во изборот на соодветните контролни активности кои треба да се преземат. Тоа е процесот на утврдување и анализа на релевантни ризици за постигнување на целите на субјектот и утврдување на соодветниот одговор. Истото подразбира утврдување на ризикот, оценка на ризикот, степен на ризик на кој субјектот е подготвен да биде изложен и развој на одговори. За спроведување на овие активности потребно е субјектот да воспостави елементи за управување со ризик и тоа:

- ✓ Да ја дефинира главната цел, специфичните цели и очекуваните резултати;
- ✓ Да изготви стратешки и годишни планови во кои целите се соодветни на расположливите ресурси, со што треба да се минимизира ризикот од неисполнување на целите;
- ✓ Да се координираат активностите на организационите делови со цел обезбедување поврзаност, а заради постигнување на саканите цели;
- ✓ Да се обезбеди следење на извршувањето на политиките и активностите преку релевантни квантитативни и квалитативни податоци;
- ✓ Да се донесе Стратегија за управување со ризик која се ажурира на секои три години и во случај кога ризикот значително се менува.

Ревизијата утврди дека има потреба за преземање на дополнителни активности од страна на раководителот на субјектот предмет на ревизија за воспоставувањето и развојот на управувањето со ризиците, а заради следното:

За извршување на своите надлежности утврдени со Законот за локалната самоуправа, Општина Велес има изготвено повеќе стратешки документи, наведени во точка 1 од овој извештај.

Согласно одредбите од Законот за јавна внатрешна контрола Општина Велес има обврска да донесе Стратегија за управување со ризик која

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

17

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

опфаќа утврдување, процена и контрола на можните настани кои може да имаат негативно влијание врз постигнувањето на целите, истата до денот на ревизијата не е донесена.

2.1.3. Контроли

Градоначалникот на општина Велес согласно ЗЈВФК, Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор, Законот и Правилникот за сметководство на буџетите и буџетските корисници, Уредбата за постапката за спречување неправилности и Правилникот за начинот на давање овластувања, има обврска да спроведе контролни активности како една од компонентите на финансиското управување и контрола, односно да донесе политики и воспостави постапки со кои ќе се обезбеди справување со ризиците и постигнување на целите и задачите на субјектот. Заради наведеното потребно е да се воспостават елементите на контролните активности и тоа:

- утврдување на пишани процедури за важните активности,
- доделување овластувања и одобрувања,
- поделба на надлежности,
- контроли во пристап до ресурсите,
- проверки/надзор на операциите,
- усогласувања/решавање на отстапувањата и
- контроли во информатичката технологија.

Со извршената ревизија на интерните акти кои ги содржат поодделните работни процеси и активности, описот на работните места, дадените овластувања, воспоставената поделба на должностите и одговорностите, областите на ризик, проценување на ризикот и негово елиминирање или намалување до прифатливо ниво, ги констатиравме следните состојби:

- ✓ Донесени се Сметководствени политики за финансиските извештаи на буџетот, Прирачник за управување со интегриран менаџмент систем, правилници и повеќе процедури за поважните работни процеси и активности, со кои се воспоставени внатрешни контроли земајќи ги предвид најзначајните ризици (детално образложено во точка 2.1.1.);
- ✓ Воведен е Интегриран менаџмент систем за управување со квалитет и безбедност на информациите, во кој се поставени повеќе постапки кои се однесуваат на процесите на управување, реализација и поддршка;

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

18

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- ✓ Градоначалникот има доделено посебни овластувања на раководители на одделенија за потпишување на документација која се изготвува во одделението (одобренија, решенија) и за водење постапка и решавање во управни работи од областа на правните, општествените, развојните и општите работи. Не е воспоставена евиденција за издадените овластувања, но истите се архивирани;
- ✓ Воспоставена е ex-ante финансиска контрола со соодветна поделба на должностите и одговорностите во процесот на финансиско работење, обврски, плаќање, односно различни лица се одговорни за одобрување, извршување, сметководство и контрола. Оперативните елементи на секоја активност се верификуваат од две меѓусебно независни лица;
- ✓ Не е назначено лице за вршење на дополнителни ex-post финансиски контроли кое треба да обезбеди инструменти за отстранување на откриените неправилности на внатрешните контроли;
- ✓ Раководителот на Одделението за финансиски прашања врши надзор и дава совети до раководството, секојдневно ги контролира и следи усогласувањата на евиденциите со соодветните документи, но контролата не ја потврдува со потпис;
- ✓ Делумно е воспоставена контрола на пристап и физичка заштита на материјалните (службен објект и други средства), финансиските и информациите ресурси, но не се назначени одговорни лица (со овластувања) за пристап, заштита и правилна употреба на ресурсите и не се утврдени контроли за намалување на ризиците од загуба на ресурсите.

Со извршената ревизија на интерните акти, воспоставениот информатички систем, пропишаната организациона структура и системот на интерни контроли кои ги применува субјектот предмет на ревизија ги констатиравме следните состојби:

- ✓ Воспоставено е креирање на резервна копија на посебен медиум, и копија на надворешна локација;
- ✓ При користењето на апликацијата за финансиско сметководство се вградени одредени контроли за пристап до апликацијата и податоците;
- ✓ Податоците од финансиското работење од минати години не се заклучени и постои можност да бидат променети.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

19

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

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 кон остварувањето на посебните и општите цели на субјектот, освен во делот на безбедноста на податоците од финансиското работење од минати години и дополнителна ex- post контрола, со што се укажува на потребата за преземање на дополнителни активности за надминување на оваа состојба.

2.1.4. Информации и комуникации

Во делот за информации и комуникации субјектот согласно меѓународните стандарди за внатрешна контрола во јавниот сектор и член 17 од ЗЈВФК ги има следните обврски:

- ✓ информациите треба да ги дефинира по вид, квантитет, динамика на известување, со што ќе обезбеди раководителите и вработените, преку прием, обработка и пренос на информациите да ги извршуваат задачите и да ја спроведуваат внатрешната контрола;
- ✓ треба да развие ефикасен систем на внатрешна и надворешна комуникација, кој ќе обезбеди прецизно, непречено и брзо дистрибуирање на информациите со цел нивно комплетно и навремено доставување до крајните корисници;
- ✓ треба да го организира примањето/предавањето, регистрирањето и архивирањето на кореспонденцијата, со цел таа да биде достапна за раководството, вработените и засегнатите трети лица;
- ✓ треба при поставување на целите да се земат во предвид претпоставките кои се внимателно разгледани и прифатени со општа согласност. Промените на претпоставките, како последица на промените во опкружувањето, наложуваат и преоценување на целите;
- ✓ вработените, покрај комуникацијата која ја остваруваат во однос на постигнување на целите за кои се одговорни, треба да известат и за сомнежите за неправилности, согласно определена процедура, без притоа да бидат изложени на неправеден и дискриминирачки третман поради почитување на таквата процедура.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 20

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Ревизијата изврши оценка на информациониот систем, протокот на информации и начинот на комуникација, како и документирање на оперативните процеси при што ги констатиравме следните состојби :

- ✓ Градоначалникот на Општина Велес прима точни, веродостојни, јасни, целосни, навремени, корисни и разбирливи информации за извршување на буџетот, употреба на ресурси како и за остварување на стратешките, годишните и оперативните планови ;
- ✓ Во општина Велес воспоставен е ефикасен систем на комуникација, внатрешна и надворешна, кој обезбедува целосно, прецизно, непречено, навремено дистрибуирање на информациите до крајните корисници, како хоризонтална и вертикална комуникација на сите хиерархиски нивоа. Се практикува меѓу секторска комуникација, комуникација /средби со буџетските корисници, меѓу општинска соработка, соработка со релевантни институции во Република Македонија, со деловни партнери и слично;
- ✓ Постои документација и графички приказ на системот кој содржи правила за подготвување, извршување, пренесување, употреба и архивирање на документи;
- ✓ Документирање на оперативните процеси и трансакции со цел обезбедување на ревизорска трага за следење и мониторинг е извршено со примена на процедурите за работа и
- ✓ Воспоставената комуникација дефинира крајни рокови за известување и извештаи кои се презентираат на раководителите.

Наведените состојби укажуваат дека во Општина Велес е развиен ефикасен систем на информации и комуникации и тоа на внатрешна и надворешна комуникација кој обезбедува прецизно, непречено и брзо дистрибуирање на информациите.

2.1.5. Мониторинг

Во делот за мониторингот согласно меѓународните стандарди за внатрешна контрола во јавниот сектор и ЗЈВФК субјектот ги има следните обврски :

- ✓ треба да изготви планови и програми за оценување на внатрешната контрола;
- ✓ треба да воспостави или да користи капацитет за внатрешна ревизија, составен од компетентни ревизори, кои ги

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

21

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

извршуваат активностите во согласност со програмите засновани на оценка на ризиците.

Мониторингот на системот на внатрешната контрола е потребен за да обезбеди разумно уверување дека внатрешната контрола одговара на изменетите цели, опкружувањето, ресурсите и ризиците со оглед на фактот што внатрешната контрола е динамичен процес што постојано треба да се прилагодува на ризиците и промените со кои се соочува еден правен субјект.

Со ревизијата во Општина Велес во однос на проверка на системот за мониторинг и проценка кој е во функција на редовно следење, оценка на успешноста и ефикасноста на системот на финансиско управување и контрола се констатирани следните состојби:

- ✓ Постои позитивен став од страна на градоначалникот за постапување по препораките, за начинот на јакнење на внатрешните контроли, дадени од внатрешните и надворешните ревизори;
- ✓ Извршувањето и изготвувањето на годишните планови/ програми за работа се следи од страна на градоначалникот;
- ✓ Не е извршена самопроцена на одделните процеси на системот на финансиско управување и контрола, во текот на годината, преку единицата за финансиски прашања како што е предвидено во одредбите на член 18 од ЗЈВФК.

Наведените состојби упатуваат дека постои потреба за преземање на дополнителни активности за зајакнување на мониторингот со цел раководството да обезбеди разумно уверување дека мониторингот како компонента на ФУК, функционира на ефикасен и ефективен начин.

2.2. Функционирање на процесите утврдување на ефективноста 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 ефективноста 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:

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

22

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

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

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

Раководителот на субјектот согласно Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор и ЗЈВФК има обврска да воспостави ефективен систем на интерни контроли во процесот на спроведување на јавните набавки.

Со извршената ревизија на интерните акти кои содржат постапки за подготовка, координација, донесување и измени/дополнувања на буџетот, стратешкиот план, планот за јавни набавки, упатства и процедури, документи поврзани со иницирање и спроведување на постапките за доделување договор за јавни набавки, како и делегирање на овластувања и одговорности, ги констатиравме следните состојби:

- ✓ Јавните набавки се спроведуваат по постапка и начин дефинирани во Законот за јавните набавки и подзаконските акти. Активностите поврзани со јавните набавки ги врши одделението за јавни набавки во кое се вработени три лица со потврда за положен испит за лице за јавни набавки.
- ✓ Донесен е интерен акт со кој се дефинираат активностите за планирање, организирање и реализирање на постапките за јавни набавки.
- ✓ Со извршените тестови на усогласеност и детални тестирања кај избраниот примерок на спроведени постапки за јавни набавки во начинот на планирање, спроведување и реализација на постапките за јавни набавки не се констатирани отстапувања од законските одредби кои се однесуваат на: изготвување на годишен план за јавни набавки, 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.

Наведените состојби упатуваат дека во делот на утврдување на потреба, иницирање и спроведување на постапка за доделување договор за јавни набавки, не постојат ризици и субјектот воспоставил ефективен систем на интерни контроли и остварување на посебните и општите цели на субјектот.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

23

2.2.1.2 Системот на интерни контроли во процесот на спроведување на плаќањата

Ревизијата имаше за цел да ја оцени ефикасноста и ефективноста на системот на интерни контроли во процесот на преземање на финансиски обврски, плаќање на истите со цел да добиеме уверување дека:

- ✓ Постојат интерни процедури;
- ✓ Извршените набавки се согласно договорите;
- ✓ Влезните документи за набавка се поткрепени со соодветна попратна документација;
- ✓ Постои лице што ја следи реализацијата на договорите;
- ✓ Се врши точна и навремена исплата по договорите ;
- ✓ Плаќањата се вршат само за примените добра и извршените услуги и на соодветен добавувач ;
- ✓ Во сметководствената евиденција се врши правилно и навремено евидентирање на обврските и плаќањата ;
- ✓ Буџетот може да се следи по одделни ставки, со усогласување на платениот износ со соодветната буџетска ставка.

Имајќи ги во 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 преку тестови на усогласеност да провери дали се воспоставени контроли и дали истите се ефективни и ефикасни.

Со направените тестови на усогласеност го констатиравме следното:

- Во процедурите постојат одредби со кои се регулираат процесите за плаќање и преземање на финансиски обврски ;
- Набавките се согласно договорите;
- Влезните документи се поткрепени со соодветна попратна документација ;
- Реализацијата на договорите ја следи одговорниот сметководител;
- Се врши точна исплата по договорите и на соодветните добавувачите ;
- Финансиските трансакции правилно се евидентирани во сметководствената евиденција и
- Обезбедена е реализација на буџетот на начин со кој може да се следи реализација на буџетот по одделни ставки со усогласување на платениот износ со соодветната буџетска ставка.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 24

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Ревизијата констатира дека во Општина Велес се преземени потребните активности за воспоставување и функционирање на системот на интерни контроли во процесот на плаќања, кои овозможуваат плаќањата да се вршат врз основа на уредно ликвидирана, комплетна и верификувана финансиска документација.

2.2.2. Инвентарисување на средствата и обврски

Обврската за извршување на пописот на буџетите и буџетските корисници најмалку еднаш годишно, начинот на вршење на пописот и усогласување на состојбата на средствата и нивните извори искажани во сметководствената евиденција со фактичката состојба утврдена со пописот е регулирана во одредбите на член 19 и 21 од Законот за сметководство на буџетите и буџетските корисници и одредбите на член 29 до 35 од Правилникот за сметководство на буџетите и буџетските корисници.

Согласно утврдената законска обврска за извршување на пописот за 2013 година и усогласување на состојбата на средствата и нивните извори искажани во сметководствената евиденција со фактичката состојба утврдена со пописот, Општина Велес ги преземала следните активности и тоа:

- ✓ Општина Велес во 2007 година има донесено интерен акт (Правилник) за вршење на попис на средствата и изворите на средствата, кој е усогласен со законските и подзаконските акти. Во интерниот акт се утврдени постапки за формирање пописни комисии, подготовка на пописен материјал, вршење на физички попис, утврдување на разлики помеѓу состојба по попис и сметководствена состојба, одлучување за резултатите од пописот и спроведување на избраните постапки и процедури за усогласување на сметководствената со фактичката состојба;
- ✓ Градоначалникот на Општина Велес согласно утврдените надлежности со Законот за сметководството на буџетите и буџетските корисници и Правилникот за сметководството на буџетите и буџетските корисници, донел решенија за формирање потребен број пописни комисии, чии членови не се задолжени за ракување со материјални средства или парични средства;
- ✓ Во решенијата за формирање пописни комисии јасно се определени работите кои треба да ги врши пописната комисија, членовите и замениците на пописната комисија, време на вршење на пописот, како и рокот за доставување на извештајот за попис до одделението за финансиски прашања;

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

25

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- ✓ Пописот извршен под 31.12.2013 година ги опфаќа сите средства и извори на средства на Општина Велес;
- ✓ За издадените основни средства и ситен инвентар за кои се издадени реверси на вработените не се води евиденција од која може да се види на кое лице се истите издадени;
- ✓ Комисијата извршила физички попис на средствата и изворите на средствата извршила споредување на фактичката со сметководствената состојба, изготвила Извештај за извршениот попис и истиот го доставила до Градоначалникот заради усвојување на истиот;
- ✓ Врз основа на донесеното Решение од страна на Градоначалникот за усвојување на Извештајот за попис, Советот на Општина Велес донел Одлука за отпис и расходување на основни средства и ситен инвентар;
- ✓ Извештајот за извршениот попис, Решението за усвојување на истиот од страна на Градоначалникот, како и Одлуката за отпис и расходување на основни средства и ситен инвентар во законски предвидениот рок е предаден во одделението за финансиски прашања заради постапување по истиот и евидентирање на разликите.

Според искажаните состојби и извршениот увид во пописниот материјал, извештајот за извршен попис и донесените акти по истиот, ревизијата констатира дека пописот е извршен во законски утврдениот рок, истиот е сеопфатен, извршено е усогласување на сметководствената со фактичката состојба, изготвен е извештај за извршениот попис, разгледан и одобрен од надлежен орган, донесен акт за прифаќање на истиот и начинот на евидентирање на разликите.

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.

Раководителот на субјектот е одговорен за управувањето со ризиците и воспоставување на ефективна контролна рамка. Внатрешната ревизија може да помогне во тоа, а може и да го советува раководството за тоа што треба да се направи за воспоставување на соодветни политики, контролни системи и процедури потребни за ефективно и ефикасно управување со ризиците.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 26

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Клучен фактор за постигнување на успех во внатрешната ревизија и нејзиниот придонес е фактот дека таа мора да се концентрира на критичните ризици за субјектот и да ја разгледа соодветноста на активностите воспоставени за управување со тие ризици.

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

3.1. Стандарди и методологија за извршување на внатрешна ревизија

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. 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.

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

- ✓ Внатрешниот ревизор во Општина Велес кој воедно е и Раководител на одделението за внатрешна ревизија е запознаен со стандардите и методологијата која треба да се применува во извршувањето на ревизијата. Градоначалникот и раководителот на одделението за внатрешна ревизија имаат потпишано повелба за внатрешна ревизија на ден 20.03.2014 година;
- ✓ Внатрешниот ревизор врши работи и работни задачи кои исклучиво произлегуваат од функцијата на ВР, без ограничување на делокругот во своето работење. Истиот континуирано посетува обуки организирани од ЦЕХ со цел професионално усовршување и надградување.

Наведените состојби упатуваат дека во делот на стандардите и методологијата за извршување на ВР во Општина Велес, создадени се услови за функционирање на ВР и остварувањето на посебните и општите цели на Општината.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 27

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

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

- ✓ Во Општина Велес, согласно актот за организација/систематизација формирано е Одделение за внатрешна ревизија, со предвидени 3 работни места, од кои пополнето е само едно работно место раководител на одделение. Одделението за ВР е организационо и функционално независно во однос на другите организациони единици, во планирањето и извршувањето на внатрешната ревизија, како и за известувањето, директно и единствено одговора на градоначалникот на Општина Велес. Врз основа на добиените податоци и извршената анализа, ревизијата констатира дека состојбата на кадровската екипираност на ЕВР не е на задоволително ниво. Ако се има предвид бројот на единките корисници на буџетот на Општина Велес од областа на образованието, детската заштита и културата кој изнесува 15 субјекти, како и договорите за меѓуопштинска соработка за вршење на услуги на внатрешен ревизор со Општина Чашка, Лозово, Градско и Кавадарци, број на вработени ВР (едно лице) не може да обезбеди објективно, утврдување и разбирање на потенцијалниот ризик во активностите на општината и субјектите кои се под нејзина надлежност. Од тие причини во повеќе наврати во текот на 2012 и 2013 година, правени се напори за зајакнување на капацитетите на Одделението за внатрешна ревизија, преку пополнување на систематизираните работни места, но истите не се реализирани;
- ✓ Во периодот предмет на ревизија, не е извршена супервизија на квалитетот на работењето на ЕВР од страна на ЦЕХ, во делот на примената на методологијата и стандардите за работа на ЕВР.

Наведените состојби упатуваат дека во делот на организационата поставеност на ВР, освен за кадровска екипираност не постојат други

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 28

1. _____

2. _____

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

ризици, односно Општина Велес воспоставила соодветни политики за функционирање на внатрешната ревизија и остварувањето на посебните и општите цели.

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

Раководителот на субјектот согласно ЗЈВФК, Стандардите за контрола во јавниот сектор и Правилникот за начинот на извршување на ВР, има обврска да воспостави ефикасен систем на планирање на активностите на ЕВР, односно да донесе планови во кои целите се соодветни на максимално расположивите ресурси, со што се минимизира ризикот од неисполнување на целите.

Целта на оваа ревизија е преку проценка на ризиците, временската рамка, опфатот и расположивите ресурси и степенот на реализација на плановите, да се утврди дали е ефикасен системот на планирање на активностите на ЕВР.

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

- ✓ Раководителот на ЕВР врз основа на сопствена проценка на ризиците има донесено Стратешки план за период 2012-2014 година, со кој се определени приоритетните активности на внатрешната ревизија согласно целите на Општина Велес.
- ✓ Со годишниот план за 2013 година планирани се 7 ревизии на финансиски извештаи со ревизија на усогласеност и една ревизија на спроведување на препораките од кои извршени се 4 ревизии кај единки корисници и 3 ревизии кај Општини со кои се склучени договори за меѓуопштинска соработка и истите се реализирани. Не се прават измени и дополнувања на годишните планови за внатрешна ревизија.
- ✓ Од страна на Раководителот на ЕВР изготвен е Извештај за извршени ревизии и активности на внатрешната ревизија за 2013 година, како дел од Годишниот финансиски извештај за 2013 година на Општина Велес, кој согласно Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, е доставен до ЦЕХ.

Наведените состојби упатуваат дека во делот на планирањето на внатрешната ревизија не постојат ризици, односно воспоставен е систем кој овозможува непречено функционирање и развој на ВР, а со тоа и висок степен на реализација на плановите.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

29

3.4. Извршување и известување на внатрешната ревизија

Согласно ЗЈВФК и Правилникот за начинот на извршување на внатрешната ревизија и начинот на известување за ревизијата, внатрешната ревизијата се извршува со утврдување, анализирање, проценка и документирање на податоците, доволни за давање на стручно мислење за поставените цели. За секоја извршена 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.

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

- ✓ Во текот на 2013 година, извршени се вкупно 7 ревизии и тоа: 4 ревизии за единки корисници на буџетски средства и 3 ревизии со договори за меѓуопштинска соработка. Секоја поединечна ревизија е реализирана согласно стандардите и методологијата за нивно извршување: внатрешниот ревизор има писмо за овластување, се одржува првичен состанок помеѓу внатрешниот ревизор и раководителот на единката корисник или градоначалникот на општината 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, не се изготвува Нацрт извештајот, а се изготвува Претходен извештај, со кој се испраќа и акциски план за спроведување на препораките. По претходните извештаи изготвени се Конечни извештаи.
- ✓ Раководителите на ревидираните субјекти не доставуваат квартални извештаи до раководителот на субјектот и раководителот на ЕВР во врска со постигнатиот напредок во спроведувањето на препораките во временската рамка утврдена со акцискиот план.

Наведените состојби упатуваат на заклучок дека во делот на извршување и известување на ВР, воспоставен е систем кој овозможува непречено функционирање и развој на ВР, а со тоа и минимизирање на

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 30

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

слабостите и подобрување на ефикасноста на работењето на субјектот освен во делот на доставување на кварталните извештаи.

3.5. Мониторинг и имплементација на препораките

Внатрешните ревизори во ревизорскиот извештај даваат препораки за подобрување на моменталната состојба, минимизирање на слабостите и подобрување на ефикасноста на работењето. ЕВР води евиденција на препораките со цел да има целосни и актуелни информации за нивното спроведување.

Со извршениот увид во доставената документација, извршените анализи и интервјуа со одговорните лица, констатиравме дека ЕВР води евиденција за статусот на имплементација на препораките. Во ревизорските извештаи за 2013 година констатирани се вкупно 63 наоди, а дадени се 71 препорака. Реализацијата на дадените препораки е следна: бројот на спроведени препораки е 61, а бројот на не спроведени препораки е 10.

Најголем дел од препораките се спроведени, а за оние кои не се спроведени рокот на спроведување на препораките е во тек.

Наведените состојби упатуваат дека раководните лица на ревидираните субјекти имаат позитивен став кон дадените препораки и истите превземаат мерки за нивна имплементација.

ЗАКЛУЧОК:

За планирање, организирање и имплементација на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија, како систем на политики, процедури и активности, градоначалникот на Општина Велес има превземено низа мерки со цел ефикасно остварување на мисијата и целите на Општината. Со донесувањето и имплементацијата на правилниците за организација и систематизација, кодексите на однесување, процедурите за воспоставување на интерните контроли, воспоставениот систем на комуникација и внатрешна ревизија, ревизијата смета дека кај Општина Велес создадена е позитивна атмосфера за развивање и непречено функционирање на системот на финансиското управување и контрола.

Со преземање на мерки и активности за изготвување на план за воспоставување и развој на финансиското управување и контрола, изработка и имплементација на Стратегија за управување со ризикот, зголемување на безбедноста на податоците во информациските системи и кадровско екипирање на ВР, ќе се зголеми ефикасноста и

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 31

1. _____

2. _____

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

ефективноста на системот на внатрешната финансиска контрола и ќе влијае на намалувањето на ризиците за непречено реализирање на активностите и остварување на целите на Општина Велес.

Како резултат на спроведената ревизија, а со цел да дадеме придонес во функција на отстранување на констатираните неправилности како и подобрување и унапредување на системот за финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија, ги предвидовме следните препораки:

Препораки:

1. Градоначалникот на Општина Велес да преземе конкретни мерки за изготвување Стратегија за управување со ризици, редовно ажурирање на истата со цел минимизирање на ризиците кои имаат влијание врз постигнување на целите на Општина Велес;
2. Градоначалникот на Општина Велес да преземе активности за воспоставување дополнителни ex-post финансиски контроли;
3. Да се преземат мерки и активности во делот на ИТ безбедноста за да се заклучуваат податоците од финансиското работење од минати години, поради постоење ризик да бидат променети;
4. Градоначалникот на Општина Велес да преземе мерки и активности за пополнување на работните места предвидени со Правилникот во насока на оптимално пополнување на потребни работни места за воспоставување на ефикасен и ефективен систем на внатрешна ревизија.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

32