

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. 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:	Овластен државен ревизор	11
1. _____	_____	_____
2. _____		
3. _____		

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

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

Системот на ФУК е во функција на остварувањето на општите и посебните цели на Општина Сарај утврдени во стратешките и програмските документи.

Општина Сарај 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.

Донесени се програми за одредени области (изградба и реконструкција одржување и заштита на локални патишта, уредување на градежно земјиште, управување со отпад, култура, спорт). Донесените програми не се поврзани со буџетот, нема утврдено извори на финансирање, начин на распоред на средства, динамика на спроведување на истите, како и извештај за нивна реализација. Општина Сарај нема изготвено и акт/годишна 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.

Општина Сарај 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 не го регулираат работењето на општината, не се поврзани со програмите во буџетот, не даваат податоци за планираните средства по намени и не може да се следи реализацијата и извршувањето на истите.

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.

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор

12

1. _____

2. _____

3. _____

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

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

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 Сарај има донесено Одлука за организацијата, делокругот и начинот на извршување на задачите и Правилник за систематизација на работните места на општинската администрација. Со Одлуката за организација, делокругот и начинот на извршување на задачите на општинската администрација се уредени организационите облици и нивниот

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

13

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

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 Сарај. Правилникот, редовно се ажурира според потребите на општинската администрација;

- Во погоре наведените акти предвидена е единица за финансиски прашања, како Одделение за финансии и буџет, но организационата поставеност на вработените во одделението не обезбедува целосно функционирање, следење и развој на ФУК според барањата на ЗЈВФК и Правилникот за начинот на извршување на работите од надлежност на Единицата за финансиски прашања;
- Градоначалникот на Општина Сарај нема донесено Кодекс на однесување на вработените во општинската администрација;
- 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 не се изготвува Годишна програма одобрена од Министерството за информатичко општество и администрација, ниту пак до МИОА се доставува полугодишен извештај за спроведените специјализирани обуки. Раководителот на одделението за буџет и финансии има посетено обуки согласно Програмата за обуки за воспоставување и развој на финансиското управување и контрола.
- Не е изготвен План за воспоставување на ФУК и методологија за спроведување на планот, која ќе ги содржи активностите потребни за спроведување на системот на ФУК, роковите за спроведување на поединечните активности, како и одговорните лица по поодделни активности, што не е во согласност со одредбите од член 12 став 1 од ЗЈВФК;
- Не се донесени процедури за спроведување на општите финансиски процеси како што е предвидено во Правилникот за начинот на спроведување на општите финансиски процеси, ниту пак се донесени други процедури за работењето на општината;
- Од страна на градоначалникот на Општина Сарај не е назначено лице задолжено за известување за неправилности и сомнежи за измама или корупција;

Врз основа на наведеното, констатиравме дека Општина Сарај нема контролно опкружување кое овозможува воспоставување на систем на

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор

14

1. _____

2. _____

3. _____

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

ФУК. Утврдените состојби имаат за последица присуство на ризици во делот на контролното опкружување кое има влијание на воспоставување на ефикасен и ефективен систем на ФУК и потреба од преземање на дополнителни активности за градење на соодветно контролно опкружување и воспоставување на систем на интерни контроли.

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:

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

15

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Општина Сарај нема изготвено стратешки документи, освен План за управување со отпад за период 2014-2018 година, наведен во точка 1 од овој извештај.

Согласно одредбите од Законот за јавна внатрешна контрола Општина Сарај има обврска да донесе Стратегија за управување со ризик која опфаќа утврдување, процена и контрола на можните настани кои може да имаат негативно влијание врз постигнувањето на целите. Истата до денот на ревизијата Општина Сарај не ја има донесено.

Наведените состојби упатуваат на потреба за преземање на активности за воспоставување и зајакнување на системот за управување со ризиците во функција на постигнување на целите на субјектот.

2.1.3. Контроли

Градоначалникот на Општина Сарај 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:

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

16

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- Не е донесен интерен акт за текот на движење на документацијата за секое ниво на одговорност, со кој треба да се воспостават внатрешни контроли земајќи ги предвид најзначајните ризици;
- Не е донесена процедура за процесот на преземање на финансиски обврски и процедури за активностите (инвентарисување/набавки и плаќања);
- Не е воспоставена поделба на должностите, односно не се назначени одговорни лица за одобрување, извршување, сметководство и контрола на активностите во процесот на финансиско работење, обврски и плаќање;
- Оперативните елементи на активностите не се верификуваат од две меѓусебно независни лица;
- Не се назначени одговорни лица (со овластувања) за пристап, заштита и правилна употреба на ресурсите. Утврдивме несоодветно чување на документацијата за легализација и други општи акти на општината (не е во метални фиоки), со што истите се изложени на уништување од пожар, поплава и штетници ;
- Раководителот на Одделението за буџет и финансии во Општина Сарај дава совети до раководството во врска со буџетот, финансискиот план, состојбата на сметките, се грижи за подготовка на буџетот и изготвување на годишните сметки, се грижи за подготовка на месечни, квартални и годишни планови за трошење на средствата на буџетот и го следи нивното извршување, се грижи за подготовка на годишниот извештај, ја извршува функцијата на одговорен сметководител и друго;
- Градоначалникот нема воспоставено ex-ante и ex-post финансиски контроли. Со Правилникот за систематизација на работни места не е предвидено дека раководителот на Одделението за буџет и финансии треба да го координира процесот на развој, воспоставување, спроведување и одржување на финансиското управување и контрола, поради што не спроведува ex-ante контрола. Градоначалникот нема назначено лице за вршење ex-post финансиска контрола кое треба да обезбеди инструменти за отстранување на откриените неправилности на внатрешните контроли и нема назначено лице кое известува за неправилности и сомнежи за измами и корупција.
- Не е воспоставена практика на редовно следење и усогласување на евиденциите со соодветните документи.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

17

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Во Општина Сарај не постојат контролни активности на база на донесени политики и воспоставени постапки за справување со ризиците со цел постигнување на целите и задачите на субјектот. Утврдените состојби го зголемуваат ризикот од преземање на финансиски обврски и вршење на плаќања без претходно одобрување од хиерархиски независни лица и од потенцијална загуба на ресурсите. За надминување на состојбата потребно е да се донесат и имплементираат процедури за значајните процеси на ФУК, да се преземат активности и мерки за справување со постојните ризици од несоодветна употреба и од потенцијална загуба на ресурсите и да се воспостаат ex-ante и ex-post финансиски контроли.

Обврската на раководителот на субјектот да обликува соодветен информациски систем и организациска структура како и пропишувањето на процедури и разграничување на должностите се уредени со одредбите на член 7, член 8 и член 17 од ЗЈВФК. Со извршената ревизија на интерните акти, воспоставениот информациски систем, пропишаната организациона структура и системот на интерни контроли кои ги применува Општина Сарај ги констатиравме следните состојби:

- Во Правилникот за систематизација и организација на работите во Општина Сарај нема предвидено посебна организациона единица која се грижи за ИТ системот;
- Нема централизиран ИТ систем;
- Нема направена проценка на ризици од хаварија и обезбеден соодветен континуитет на најнеопходните системи;
- Нема изготвено и доставено ИТ Стратегија за развој на информациониот систем, како документ за сеопфатна ИТ безбедност, што не е во согласност со Меѓународните стандарди за ревизија (МСР 315) и најдобрите практики од областа на ИТ (CobiT 4.1 стандард PO1) и нема донесено ИТ политики и процедури.

Во делот на водењето на деловните книги, обработката на податоците и контролата на внесените податоци во информациските системи, ревизијата утврди дека:

- При користењето на апликацијата за финансиско сметководство не се вградени одредени контроли за пристап до апликацијата и податоците и нема соодветна поделба на должности, сите вработени се најавуваат со ист кориснички профил и лозинка и нема обезбедено резервна копија на податоците од финансиско сметководствената евиденција.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

18

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Погоре наведените состојби упатуваат на присуство на ризиците во делот на безбедноста на податоците во информациските системи.

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.

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

- Градоначалникот е информиран за извршување на буџетот, употреба на ресурси како и за остварување на оперативните планови/програми ;
- Во општинската администрација воспоставен е систем на внатрешна, хоризонтална и вертикална комуникација,

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор

19

1. _____

2. _____

3. _____

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

овозможено е стекнување и размена на информации потребни за управување, спроведување и надгледување на работењето;

- Системот на транспарентност на работењето на општината односно пласирање на надворешни информации делумно е воспоставен поради тоа што на web страната не се објавени службените гласници, а органите на општината имаат законска должност да ги информираат граѓаните за својата работа, како и за плановите и програмите кои се од значење за развојот на општината. Од разговорите со надлежните лица укажано е дека граѓаните се информираат за активностите на општината преку месните заедници;
- Не е воспоставен систем за документација и графички приказ кој содржи правила за подготвување, извршување, пренесување, употреба и архивирање на документи, иако во пракса имаат добро воспоставен начин на архивирање на документите;
- Се изготвуваат извештаи согласно барањата во законските прописи за локалната самоуправа: квартални извештаи и годишна сметка со годишен извештај кој го усвојува советот ;
- Постои систем на добивање на повратна информација со учество на колегиуми, но за одржаните колегиуми не се води записник ;
- Во субјектот нема назначено лице за неправилности и измама.

Погоре наведените состојби упатуваат на делумно воспоставен начин на информации и комуникација. Во насока на подобрување на системот како и обезбедување на прецизно, непречено и брзо дистрибуирање на информациите потребно е да се воспостават процедури за работа во сите одделенија со конкретни задолженија и рокови за извршување на истите со цел постигнување на целите на субјектот.

2.1.5. Мониторинг

Субјектот треба да изготви планови и програми за оценување на внатрешната контрола. Раководителот на субјектот треба да обезбеди континуирана проверка и оценување на функционирањето на внатрешната контрола и нејзините елементи. Не функционирањето или други утврдени проблеми треба да се решаваат оперативно преку преземање на корективни мерки.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 20

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Системите на внатрешна контрола треба да се следат за да се оцени квалитетот на работење на системот со текот на времето. Следењето се постигнува со рутински активности, посебни процени или комбинација од двете. Проверката на контролите треба да потврди дека внатрешните контроли придонесуваат кон остварување на целите.

Во Општина Сарај системот за мониторинг и проценка кој е во функција на редовно следење, оценка на успешноста и ефикасноста на системот на ФУК не функционира од причина што:

- Извршувањето и изготвувањето на годишните планови /програми за работа се следи од страна на градоначалникот, но извештаите за реализација на програмите по дејности не содржат параметри со кои може да се следи оперативното работење на Општината;
- Не е изготвен Годишен финансиски извештај кој е обврска согласно ЗЈВФК и не е извршена самопроцена на процесите на системот на ФУК за процедурите кои се во примена како што е предвидено во 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 ефикасноста 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 ефикасноста 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

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

21

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

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.

За потврдување на ефективноста на системот на интерни контроли во процесот на набавки извршивме ревизија на начинот на спроведување на активностите и тоа во делот на утврдување на потребите и иницирање на набавките, спроведувањето на постапките за доделување договор за јавна набавка и начинот на реализација на склучените договори.

Со извршените детални тестирања кај избраниот примерок од 12 постапки за јавни набавки, од спроведени 32 постапки за јавни набавки, (37% од спроведените постапки) во начинот на планирање, спроведување и реализација на постапките за јавни набавки ревизијата констатира:

Активностите поврзани со јавните набавки ги врши правно лице избрано со постапка за јавна набавка, што не е во согласност со одредбите од член 29 а од Законот за јавни набавки каде е утврдено дека договорниот орган определува лице или организациски облик во чии рамки ќе се вршат работите од областа на јавните набавки. Обврската која произлегува од оваа одредба е лицето кое ќе работи на јавните набавки да биде вработено кај договорниот орган и да биде обучено односно да има соодветна потврда за положен испит за вршење на работите од областа на јавните набавки.

Одговорното лице градоначалникот на Општина Сарај не постапил во согласност со одредбите од Законот за јавни набавки, не презел мерки и активности за воспоставување на систем во процесот на јавни набавки кој ќе функционира во согласност за законските одредби.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

22

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

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 попатна 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 и
- ✓ 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 Општина Сарај, не се донесени пишани процедури за начинот на вршење на набавка на стоки, услуги и работи, преземање на обврски и нивно плаќање, како и евидентирање во сметководствената евиденција;
- Од примерокот што го тестиравме констатиравме дека набавките се по претходно спроведена постапка за која има склучено договор, набавките се во рамките на вредноста на договорите, но нема назначено лице кое ја следи реализацијата на договорот. Има случај на реализација на договор за градба после истекот на рокот до кој важи договорот.
- За одредени набавки на стоки и услуги (зимско одржување на улиците и патиштата, организирање на училишна олимпијада, изработка на геодетски елаборат, набавка на возило,

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 23

1. _____

2. _____

3. _____

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

компјутерска опрема и сл.) констатиравме дека во сметководствената евиденција документацијата е не комплетна, односно фактурите се без поткрепувачка документација ;

- За градежните работи по кои се доставуваат временни ситуации за кои е евидентирана обврска во 2013 и 2014 година, или има плаќање во 2013 година констатиравме неколку состојби:
- ✓ Во договорите за градежни работи кои се склучени во претходниот период не се предвидени одредби согласно Законот за градење како надзор на градбата¹, записник од технички прием на градбата и сл. Во договорите во 2014 година, воведени се такви одредби ;
- ✓ Ненавремено се евидентираат обврските по временни ситуации. Имено во 2014 година евидентирани се обврски кои се однесуваат за 2013 година, архивирани во 2013 година во износ од 14.214 илјади денари. Исто така временни ситуации платени во 2013 година во износ од 14.366 илјади денари, евидентирани се во сметководствената евиденција во 2012 година, а дел од нив се однесуваат за 2011 година;
- ✓ За дел од времените ситуации во сметководствената евиденција нема прилог на градежна книга;
- ✓ Локалните патишта, како и секундарната канализациона мрежа не се евидентираат како градежни објекти;
- Не се врши навремена исплата по договорите поради проблем со ликвидност кој што го има Општина Сарај констатирано и со претходниот извештај на ДЗР, поради што постои ризик од плаќање на камати;
- Плаќањата правилно се евидентирани во сметководствената евиденција, но дел од обврските поради задоцнето доставување на документација ненавремено се евидентираат во сметководствената евиденција;
- Во сметководствената евиденција, финансиската документација непрегледно се одложува, и тоа во делот каде што се евидентира обврската нема фактура и во делот каде што има плаќање нема

¹ иако има набавка на услуга надзор на инфраструктурни објекти во 2012 година и 2013 година .

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор

24

1. _____

2. _____

3. _____

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

налог за плаќање, имено сите документи поврзани со плаќањето налози за плаќање и фактурата се наоѓаат во последниот извод каде што е плаќањето;

- Реализација на буџетот може да се следи по одделни ставки со усогласување на платениот износ со соодветната буџетска ставка, но не може да се следи реализацијата на одделните програми по наведени активности од причина што програмите и извештаите за реализација на одделните програми не се поврзани со конкретни програми и потпрограми во Буџетот на Општина Сарај.
- Во Буџетот на Општината Сарај не се предвидени развојни програми со кои може да се финансираат инвестиции за повеќегодишен период, иако општината заклучно со јули 2014 година во сметководствената евиденција има преземено обврски спрема добавувачи во износ од 51.291 илјади денари, ваквата состојба предизвикува ризик за преземање на обврски без соодветно да се предвидат средства во Буџетот.

Ревизијата утврди дека во Општина Сарај недоволно се преземени активности за воспоставување и функционирање на системот на интерни контроли во процесот на преземање на финансиска обврски и плаќања.

2.2.1. 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.

Со увид во актите за извршување на пописот, пописниот материјал и сметководствената евиденција во Општина Сарај е констатирано дека истиот не е извршен на начин како што е предвидено 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 а заради следното:

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

25

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- Иако физичкиот попис е извршен во законски предвидениот рок, не е целосен, не ги опфаќа сите средства и извори на средства, односно не е извршен попис на инвестициите во тек, паричните средства, побарувањата и обврските;
- Пописната комисија извршила физички попис на основните средства и ситниот инвентар според местата каде се наоѓаат истите, но не извршила усогласување со сметководствената евиденција;
- Сметководствената евиденција не е целосна, односно деловните промени кај основните средства, благајната и пресметката на платите не се евидентирани на основните сметки од сметковниот план;
- Дел од основните средства се евидентираат само во книгата на основни средства, при што погрешно се применети стапките за пресметка на амортизација, а промените во благајната се евидентирани само во благајничките дневници;
- Основните средства (патишта, канализациони и водоводни мрежи), воопшто не се евидентирани ниту во книгата на основни средства, ниту во сметководствената евиденција;
- Поради нецелосно евидентирање на сметководствени промени на сметката и благајната се искажани побарувачки салда на сметката, преодната сметка и паричните средства за виза картица.

Вака утврдените состојби создаваат ризик за нереално и необјективно утврдување на средствата и нивните извори што има за последица нереално прикажување на податоците во годишните сметки.

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

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 26

1. _____

2. _____

3. _____

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

воспоставување на соодветни политики, контролни системи и процедури потребни за ефективно и ефикасно управување со ризиците.

При извршување на ревизијата на успешност во Општина Сарај чија цел е оценка на ефикасноста и ефективноста на системот на ФУК и ВР во делот на внатрешната ревизија е констатирано следното:

- Според организационата поставеност предвидено е формирање на Одделение за внатрешната ревизија во кое има предвидено работни места на раководител и двајца внатрешни ревизори.
- Одделението директно и единствено одговара на градоначалникот.
- Според фактичката состојба иако во актот за систематизација е предвидено Одделение за внатрешна ревизија, до денот на ревизијата во Општина Сарај работните места за внатрешни ревизори не се пополнети.

Вака поставената ЕВР, односно предвидена со актот за систематизација, а не пополнети работни места, создава ризик да не се постигнат целите на Општина Сарај имајќи во предвид дека целта на внатрешната ревизија е на раководителот на субјектот да му обезбеди независно разумно уверување и совет со цел за подобрување на работењето на општината и зголемување на ефективноста на системот на внатрешни контроли.

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 Сарај констатиравме дека: донесени се акти за организација и систематизација, но изостануваат активности во делот на донесување на стратешки документи и годишни програми, не се донесени пишани процедури за финансиско управување и контрола, не се пополнети работните места во одделение за внатрешна ревизија, не е целосна сметководствената евиденција и не е извршен целосен попис на средствата и изворите на средства. Погоре наведените состојби придонесуваат да нема разграничување на

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор

27

1. _____

2. _____

3. _____

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

одговорностите и овластувањата, не се воспоставени контролни активности за редовно следење, усогласување и одобрување на евиденциите со соодветните документи, што упатува на состојбата дека не 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.

ПРЕПОРАКИ:

1. Градоначалникот да преземе мерки и активности во насока на екипирање на единицата за финансиски прашања и за внатрешна ревизија во функција на воспоставување на ефикасен и ефективен систем на ФУК и ВР.
2. Градоначалникот да преземе конкретни мерки за изготвување на Стратегија за управување со ризици, со цел минимизирање на ризиците кои имаат влијание врз постигнување на целите на општината.
3. Да се изработат пишани процедури за набавка на стоки, услуги и работи во делот за начинот на вршење на набавка, преземање и признавање на обврски и нивно плаќање, како и евидентирање на истите во сметководствената евиденција врз основа на веродостојна документација;
4. При донесување на програмите за поодделни области, истите да се поврзат со буџетот, изворите на финансирање, начин на распоред на средства, да се утврди динамика на спроведување на истите, како и да се изготвуваат извештаи за нивна реализација.
5. Одговорното лице за финансиското работење во општината, да преземе мерки и активности за целосно евидентирање на сметководствените промени во сметководствената евиденција, со што ќе се овозможи усогласување на сметководствената со фактичката состојба извршена со пописот и објективно прикажување на финансиските извештаи.
6. Градоначалникот да преземе мерки и активности во функција на постапување согласно одредбите од член 29 а од Законот за јавни набавки и да назначи лице од редот на вработените кое ќе

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

28

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

ги извршува работите во врска со јавните набавки, а истото да посетува соодветни обуки за да се стекне со потврда за положен испит за лице за јавни набавки.

7. Одговорното лице за финансиското работење, при пресметка на амортизацијата да ги применуваат стапките пропишани со Правилникот за сметководство на буџетите и буџетските корисници.
8. Одговорните лица за управување и раководење да донесат и имплементираат процедури за значајните процеси на ФУК, да преземат активности и мерки за справување со постојните ризици од несоодветна употреба и ризик од потенцијална загуба на ресурсите и да се воспостаат ex-ante и ex-post финансиски контроли.
9. Градоначалникот на Општина Сарај да преземе мерки за изработка и донесување на ИТ Стратегија или акционен план за развој на информациониот систем. Исто така да се преземат соодветни активности за да се вградат потребните контроли за пристап до апликацијата за финансиско работење и да се обезбеди резервна копија на податоците.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

29