

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Ревизијата на успешност е спроведена со цел да се даде оценка за ефикасноста и ефективноста на воспоставениот систем на финансиско управување и 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, недоречености и потенцијални ризици во законската регулатива кои може да влијаат на воспоставувањето и функционирањето на финансиското управување и контрола и внатрешна ревизија.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Согласно одредбите од Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор и Законот за јавна внатрешна финансиска контрола градоначалникот има одговорност да воспостави организациска структура и процедури за работа со кои ќе се обезбеди функционирање, следење и развој на стабилно финансиско управување и контрола, како и за одредување и остварување на целите на субјектот преку изготвување и реализација на стратешките и други планови и програми, заради остварување на целите.

Во таа насока Општина Ресен има изготвено стратешки документи и интерни акти и тоа:

- ✓ Општина Ресен има донесено стратешки документ за **рурален развој за период 2009 - 2013**. Во подготовката на истиот воспоставена е соработка со МААПС - Програма за поддршка на советодавните услуги во земјоделството во Република Македонија, финансирана од СИДА - Програма на Владата на Кралството Шведска. Општина Ресен, имајќи ги во предвид децентрализираните надлежности и важноста на руралниот развој има изработено стратешки развоен документ за рурален развој на општината. Истата ги поставува механизмите преку кои луѓето од руралните средини, заедно со локалните власти ќе делуваат во развојниот процес на општината.
- ✓ Општина Ресен има изготвено **План на програми за развој за 2014 - 2016 година**. Согласно степенот на реализација на инвестиционите активности предвидени во Планот на програми за развој за 2012 - 2014 година и насоките согласно Стратегијата за развој на Општина Ресен, фокусот на предложните активности е од развоен карактер кои се реализираат преку соодветни годишни програми. Тригодишниот План на програми за развој за 2014 - 2016 година се состои од капитални инвестиции во областите: изградба на објекти, водоснабдување, канализација, изградба, реконструкција и рехабилитација на локални патишта и улици, чистење на речните корита и локален економски развој. Целта на ваквото програмирање е создавање на предуслови за задоволување на потребите на граѓаните, подобрување на квалитетот на живот, како и заштита на животната средина.
- ✓ Со донесување на Буџетот за 2013 година за Општина Ресен од страна на советот на општината, донесени се програми за: уредување на градежно земјиште, одржување на локални патишта и улици, јавно осветлување, изработка на урбанистички планови и уредување на градежно земјиште на подрачјето на општината, водоснабдување со вода за пиење во населени места кои не се приклучени на регионалниот водовод на општина Ресен, активности од областа на социјална заштита, спортот, култура, образование, но не е изготвен и донесен акт/ програма за работа за 2013 и

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

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 го усвоил 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.
- ✓ Во рамките на ризичната област правна рамка и стратешки документи, во согласност со член 15 став 2 од ЗЈВФК, во јануари 2012 година, Општина Ресен има изработено Стратегија за управување со ризици. Со Стратегијата се утврдени политиките за управување со ризиците, како и елиминирање или намалување на ризикот до прифатливо ниво, одржувајќи ги социјалните и финансиските трошоци на можен минимум. Стратегијата не е одобрена од претходниот како ни од сегашниот градоначалник (детално образложено во точка 2.1.2.).

Донесените стратешки документи и законската рамка согласно која функционира Општина Ресен се добра основа за нејзино правилно и успешно работење и за воспоставување на систем на финансиско управување и контрола за чие ефикасно и ефективно функционирање потребни се активности во правец на усвојување на изготвената Стратегија за управување со ризици.

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. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

2.1.1. Контролна средина

Раководителот на субјектот има обврска согласно одредбите на Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор и подзаконската регулатива од оваа област да обезбеди непречено функционирање на финансиско управување и контрола заради остварување на општите и посебните цели на субјектот. Согласно наведената законска и подзаконска регулатива, раководителот на субјектот 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. 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:

- ✓ Целокупното работење и внатрешната организација на Општина Ресен се уредени со Статутот од 2010 година, Одлуката за организацијата, делокругот и начинот на извршување на задачите на општинската администрација и Правилникот за систематизација на работните места на општинската администрација од 2012 година и истите согласно организационите промени редовно се ажурираат. Одлуката за организацијата и Правилникот за систематизација на работните места на

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

општинската администрација имаат јасно и прецизно прикажана организационата структура, должности, одговорности и надлежности по работни места. Наведените акти се подготвени во согласност со Уредбата за начелата за внатрешна организација на органите на државната управа и за нив е добиена согласност од Агенцијата за администрација.

- ✓ Согласно член 9 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола во актите за внатрешна организација и систематизација на Општина Ресен, предвиден е Сектор за финансиски прашања надлежен за вршење на работите од областа на финансиското управување и контрола. Со постојната кадровска екипираност на единицата за финансиски прашања обезбедено е функционирање, следење и развој на ФУК. Во Секторот систематизирани се 33, а пополнети се 16 работни места, при што нема раководители на одделение за буџетска координација, одделение за сметководство и плаќање како и одделение за администрирање на даноци, такси и надоместоци.

- ✓ Согласно Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор субјектот треба да има пишани процедури кои треба да бидат сеопфатни, комплетни јасни, класифицирани за важните активности и да се достапни до сите вработени. Со извршената ревизија констатиравме дека во Општина Ресен за функционирање и следење и развој на ФУК, изработени се следните мапи на работни процеси и тоа:
 - Мапа на работен процес - набавка и користење на услуги со плаќање во готово,
 - Мапа на работен процес - контрола и исплата на влезни фактури,
 - Мапа на работен процес - пресметка и исплата на плата на вработените.Наведените интерни акти - мапи на работни процеси во Општина Ресен се изработени во 2012 година, од страна на државни службеници од Одделение за финансиски прашања. Општината има отпочнато примена на горенаведените мапи во 2012 и 2013 година, иако истите не се одобрени од тогашниот градоначалник. Нивната примена продолжува и во текот на 2014 година кога истите се одобрени. (детално образложено во точка 2.2.1.2.).

- ✓ Во однос на барањата кои се пропишани со Законот за воведување на систем на управување со квалитет и заедничка рамка за процена на работењето и давањето на услуги во државната служба, Општина Ресен во текот на 2014 година има започнато се активности за обезбедување ISO 9001 стандард за управување со квалитет. Во септември 2014 година во тек е спроведување на постапка за ЈН, за услуги од консултанска куќа за имплементација на систем на управување со квалитет 9001:2008.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- ✓ Вработените во Општина Ресен се запознаени со Етичкиот кодекс за државните службеници кој го уредува начинот на однесување и работење со цел да се обезбеди почитување на принципите на законитост, професионален интегритет, ефикасност, ефективност и посветеност при вршењето на службените должности. За постапување спротивно на одредбите утврдени со овој кодекс се преземаат дисциплински мерки.
- ✓ Од страна на градоначалникот на Општина Ресен донесена е годишна програма за едукација, како и доставен е полугодишен извештај за спроведените специјализирани обуки на државните службеници што е во согласност со член 24 од Закон за државни службеници. Вработените учествуваат на обуки со различни теми од работењето, по покана од други организатори.
- ✓ Согласно член 12 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, раководителот на Сектор за правни и општи работи, јавни дејности и финансиски прашања на Општина Ресен, има изработено **План за воспоставување и развој на финансиското управување и контрола** и методологија за спроведување на планот. Во Планот се дадени активности потребни за спроведување на системот на финансиско управување и контрола, рокови за спроведување на поединечните активности како и одговорни лица по поодделни активности.
- ✓ Раководителот на субјектот согласно член 50 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола има обврска да го спречува ризикот од неправилности и измами и да назначи лице кое ќе известува за неправилности и сомнежи за измами или корупција. Градоначалникот на Општина Ресен во текот на 2013 нема назначено лице задолжено за неправилности, кое има задача да ги прима пријавите за неправилности и сомнежи за измами или корупција и да доставува квартални извештаи до Управата за финансиска полиција.
Во текот на вршење на ревизијата градоначалникот на Општина Ресен изврши назначување на лице за неправилности.

Наведените состојби упатуваат дека во Општина Ресен преземени се потребните активности за обезбедување на услови вработените да бидат запознаени со документите кои ги содржат целите на субјектот, регулативите кои го определуваат нивното однесување, организационата структура, изградените политики за вработување, начинот на делегирање на одговорноста и овластувањата, со исклучок на недоволната кадровска екипираност на Секторот за финансиски прашања во насока на градење на

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

контролна средина која ќе овозможи воспоставување на ефикасен и ефективен систем на финансиско управување и контрола.

2.1.2. Управување со ризиците

Проценка на ризикот е процес на утврдување и анализа на значајни ризици за постигнување на целите на субјектот и одредување на соодветен одговор. Според тоа утврдувањето на целите е предуслов за проценка на ризикот.

Субјектот во согласност со мисијата потребно е да изготви официјален документ во кој треба да ги дефинира главните цели, специфичните цели и очекуваните резултати.

Раководителот на субјектот има обврска да изготви стратешки и годишни планови во кои поставените цели треба да се според постојните кадровски и други ресурси заради минимизирање на ризикот од нивно неисполнување. Плановите треба да се ажурираат согласно настанатите промени во целите или ресурсите.

Во стратегиите, стратешките планови и планот на програмите за развој 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 и програми за работа за одделни области. (детално образложено во точка 1)

- ✓ Согласно член 15 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, субјектите од јавниот сектор имаат обврска да донесат и континуирано да ја ажурираат Стратегијата за управување со ризиците, со која раководството ќе ја утврди политиката за управување со ризици и ќе ја определи улогата и одговорноста на сите вработени во субјектот во утврдувањето и управувањето со ризиците.

Работна група од тогашното одделение за финансиски прашања, врз основа на стекнато знаење и искуство од учество во обука - Твининг проект¹ наменета за 40 пилот општини, министерства и 25 институции од централно ниво, во 2012 година има изготвено Стратегија за управување со ризик. Со Стратегијата утврдени се политики за управување со ризиците, како и елиминирање или намалување на ризикот до прифатливо ниво, одржувајќи ги социјалните и финансиските трошоци на можен минимум. Изготвената Стратегија не е усвоена од претходниот и сегашниот градоначалник.

1 Твининг проект „Поддршка на процесот на фискална децентрализација преку зајакнување на капацитетите за стабилно финансиско управување и внатрешна финансиска контрола на локално и централно ниво.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Со не усвојувањето на Стратегијата за управување со ризик, Градоначалникот на Општина Ресен, нема преземено потребни превентивни активности со основна цел, минимизирање на ризиците и исполнување на целите на субјектот.

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

2.1.3. Контроли

Согласно член 16 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор раководство на субјектот треба да ги утврди контролните активности кои ќе се темелат на политики и процедури кои се воведуваат и спроведуваат за осигурување на спроведување на целите, односно управување со ризиците.

Контролни активности се политики и постапки воспоставени за справување со ризиците и постигнување на целите на субјектот. За да бидат ефективни контролните активности морат 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.

Тие вклучуваат голем број на различни контролни активности кои служат за откривање и спречување на ризици, како на пример:

- Постапки за овластување и одобрување;
- Контрола врз пристапот до ресурсите и евиденциите;
- Проверки;
- Усогласувања;
- Прегледи на оперативното извршување;
- Прегледи на работењето, процесите и активностите;
- Надзор.

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

- ✓ Согласно член 7 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола раководителот на субјектот е одговорен за воспоставување организациска структура и воведување на процедури за работа со кои ќе се обезбеди функционирање, следење и развој на стабилно финансиско управување и контрола. Во Општина Ресен изготвени се пишани процедури за најзначајните процеси, каде јасно се прецизирани контролните активности преку кои е обезбедено функционирање и

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

следење на финансиското управување и контрола усогласени со барањата на ЗЈВФК.

Ревизијата констатира дека и покрај фактот што пишаните процедури се одобрени од одговорното лице во текот на 2014 година, општината има отпочнато со нивна примена во 2013 година.

- ✓ Донесените процедури се сеопфатни и јасни, достапни до сите инволвирани вработени, истите детално ги опишуваат соодветните работни процеси и се обезбедува соодветна документација и документирање на операциите. Со Мапа на работен процес - контрола и исплата на влезни фактури, дефиниран е текот на движење 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. Овластувањата за одобрување, извршување, евидентирање во сметководствената евиденција, се делегирани на соодветно хиерархиско ниво, со цел трансакциите да се извршуваат на ефективен начин.
- ✓ Согласно Правилникот за систематизација на работни места во описот и пописот на работните задачи на раководителот на одделението за буџетска контрола и советникот од истото одделение, меѓу другите должности е и извршување на ex - post финансиска контрола, предвидена со член 21 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола.
- ✓ Постои ограничен пристап, заштита и правилна употреба на материјалните, финансиските и ИТ ресурси, преземени се мерки за контрола на пристап со 24 часа обезбедување, физичка заштита при влезот во општината, додека материјалните и нематеријалните средства се осигурени преку осигурителна компанија.

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

- ✓ Во планот за организација и систематизација на работните места во Општина Ресен нема предвидено посебна организациона единица од областа на ИТ, но во одделот за правни и општи работи во Секторот за правни, општи и јавни дејности, систематизирано е работно место систем администратор, должностите се дадени на лице вработено во Општината со посебно овластување.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- ✓ Резервна копија на податоци (backup) се прави на посебен медиум и се чува во просторија во зградата на општината.
- ✓ Стратегијата за развој на ИТ е во работна верзија и истата се уште не е донесена и одобрена.
- ✓ Пропишани се политики и процедури за користење и пристап до ресурсите во ИТ системот.
- ✓ Распределба на надлежности во Апликациите за финансиско работење постои.
- ✓ 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.

Наведените состојби упатуваат дека во делот на контролните активности, субјектот воспоставил соодветни политики и процедури во насока на намалување на ризиците, освен во делот на Стратегија за ИТ, 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.

2.1.4. Информации и комуникации

Една од компонентите на финансиското управување и контрола е информации и комуникации. Раководителот на субјектот согласно Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор има обврска да воспостави информации на сите нивоа во субјектот за да се постигнат ефективни внатрешни контроли и да се постигнат целите на субјектот. Информацијата треба да обезбеди стабилно финансиско управување и ефективно следење со цел да се утврдат ризичните состојби пред нивното настанување.

Способноста на раководството да донесе соодветни одлуки зависи од квалитетот на информациите што подразбира дека информациите се соодветни, навремени, актуелни, точни и достапни. Информациите треба да бидат дефинирани по вид, квантитет, квалитет и динамика на известување, со што ќе обезбеди на раководителите и вработените, преку прием, обработка и пренос на информациите да ги извршуваат задачите и да ја спроведуваат внатрешната контрола. Информациите треба да бидат брзо пренесувани во и надвор од организацијата со цел зајакнување на етичките вредности, политиките, овластувањата, одговорностите и обврските за известување, целите на субјектот, плановите и друго.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Врз основа на направените интервјуа и снимањето на воспоставениот систем на финансиско управување и контрола го констатиравме следното:

- ✓ Раководителите на секторите и одделенијата редовно го информираат градоначалникот 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. Воспоставената комуникација меѓу раководителите и извршителите ги дефинира и крајните рокови за извршување на задачите. Се практикува меѓу организационите единици комуникација и состаноци, средби со буџетските корисници и деловни партнери, соработка со релевантни институции во Република Македонија. Целокупните оперативни процеси и трансакции се документираат со цел да се обезбеди соодветна трага за следење и мониторинг. Информациите и извештаите кои се изготвуваат и презентираат на редовна основа на раководството, создаваат можност за оценка на законитоста, економичноста, ефикасноста и ефективноста на работењето, со што е обезбедено целосно, прецизно, непречено, навремено дистрибуирање на информациите до крајните корисници.
- ✓ Градоначалникот согласно Статутот на општината најмалку два пати годишно го информира Советот за извршување на одлуките донесени од негова страна, а на секои три месеци дава квартални извештаи за степенот на реализација на одлуките донесени од Советот. Следењето на извршувањето на активностите е обезбедено преку конкретни показатели кои се составен дел на стратешките планови и програми.

Погоре наведените состојби упатуваат дека системот на информации и комуникации во Општина Ресен 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.

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. 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

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

комбинација од двете. Проверката на контролите треба да потврди дека внатрешните контроли придонесуваат кон остварување на целите.

Врз основа на направените интервјуа и снимањето на воспоставениот систем на финансиско управување и контрола го констатиравме следното :

- ✓ Во Општина Ресен постои позитивен став од страна на раководството за постапување по препораките дадени од надворешните ревизори.
- ✓ Општина Ресен преку единицата за финансиски прашања во текот на 2013 година има извршено самопроцена на одделните процеси на системот за финансиско управување и контрола во општината. Во Годишниот финансиски извештај за 2013 година, доставен до ЦЕХ при МФ дадени се информации за планираните и потрошени средства по ставки, извештај за реализирани програми и извештај за активностите за воспоставување и развој на финансиско управување и контрола за 2013 година и извештај за спроведено самооценување на финансиско управување и контрола.

Наведените состојби упатуваат дека во Општина Ресен се преземени потребните активности за мониторингот како компонента на ФУК, да 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:

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

Системот на интерни контроли во процесот на набавките се состои од активностите за утврдување на потребата за набавки, иницирање на

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

набавките и спроведување на постапки за доделување договори за јавни набавки.

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, раководителот на субјектот е должен да ги почитува основните принципи, односно да обезбедува: 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 воспоставување на ефективен систем на интерни контроли во процесот на набавки се обезбедува транспарентност, фер конкуренција и објективност при изборот на економските оператори, со што се намалува ризикот од нерационално и неефикасно искористување на средствата во постапките за доделување договори за јавни набавки.

- ✓ Во Општина Ресен донесена е процедура „Набавка на стоки/услуги за проценета вредност до 5.000 евра во денарска противвредност”, но не се донесени пишани процедури за останатите видови на постапка и нема отпочнато со имплементирање на систем за управување со квалитет кој ќе се применува во процесот на ЈН.
- ✓ Во Правилникот за систематизација на работни места во Општина Ресен предвидено е работно место за вршење работи од областа на јавните набавки согласно член 29-а од ЗЈН, и има сертифицирано едно лице за вршење на работи од областа на ЈН.

Со извршениот увид во 11 постапки за јавни набавки од вкупно 28, 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.

Ревизијата утврди дека се преземени потребните активности за воспоставување и функционирање на системот на интерни контроли во процесот на јавни набавки согласно законските одредби.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

2.2.1.2. Системот на интерни контроли во процесот на плаќање

Преку утврдување на клучните ризици и клучните контроли и тестовите на усогласеност ревизијата имаше за цел да ја утврди ефикасноста и ефективноста на системот на интерни контроли во процесот на плаќање.

Ревизијата имаше за цел да ја оцени ефикасноста и ефективноста на системот на интерни контроли во процесот на плаќање преку добивање уверување дека:

- се врши точна и навремена исплата;
- плаќањата се вршат само за примените добра и услуги и на соодветен добавувачи и
- во главната книга се евидентираат единствено плаќањата направени за набавените стоки и услуги.

За таа цел ги детектираме следните ризици, односно настани и состојбите кои може да имаат влијание врз остварување на целите на овој процес:

- исплата на погрешен износ;
- фактурата да не е во согласност со попатната документација или да нема комплетна документација;
- да е извршено плаќање, а да не е извршена услугата или примена стоката ;
- двојно плаќање на фактура;
- плаќање на друг субјект;
- плаќање без одобрение на овластено лице и др.

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 и дали се ефективни и ефикасни во покривањето на ризиците и осигуруваат дека целите на процесот се исполнети.

- ✓ Пишаната процедура „ Контрола и исплата на влезни фактури” е јасна и сеопфатна, што овозможува ефикасно вршење на контроли во процесот на плаќање преку организационата единица која превезела финансиски обврски, со проверка и одобрување за исплата, која преставува прва ех анте контрола. Комплетната документација со барање за плаќање и листа на проверка се враќа во СФП каде се врши втора ех - анте контрола, врз основа на која се изработува налог за плаќање, подготовка на документација за плаќање и нејзино одобрување, плаќање и евидентирање

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

во сметководствената евиденција.

Со увид во деловните книги на Општина Ресен и извршените тестови на усогласеност кои имаа за цел потврдување на функционирањето на системот на интерни контроли во делот на процесот на плаќање, утврдивме дека истите функционираат со одредени отстапувања и тоа:

- ✓ Со увид во извршените трансакции по основ на плаќање/трансфери за ОИК ревизијата утврди отстапување од пишаната процедура. Ревизијата утврди дека извршеното плаќање е без прилог на комплетна документација, како и без предвидените контроли и тоа: прва контрола - листа за проверка за преземена финансиски обврски, и втора контрола - листа за проверка на барање за плаќање, како и образец наредба за плаќање, согласно предвидената процедура.
- ✓ Сметката на Општина Ресен отворена во рамките на Трезорската сметка, преку која се врши финансиското работење, континуирано е блокирана уште од 2009 година, а оваа состојба продолжува и во текот на 2013 и 2014 година. Од тие причини дел од намиравањата на обврските и побарувањата се вршат со пресметка односно со пребивање (компензација), промена на доверител или должник – отстапување на побарување со договор (цесија) и со упатување (асигнација), како начини на плаќање на истите, што е спротивно на член 25 став 2 од Законот за платен промет². Буџетските корисници и единките корисници и другите субјекти кои имаат трансакциски сметки во трезорската главна книга и истите се блокирани, не можат да вршат плаќање со пресметка. Плаќања со пресметка се вршени од 2008 година заклучно до април 2013 година, а истите не се реализирани преку платниот промет на трезорскиот систем, што е спротивно со член 18 од Законот за сметководство на буџетите и буџетските корисници³, согласно кој, признавањето на приходите и другите приливи, расходите и другите одливи содржани во главната книга на буџетите и буџетските корисници се спроведува според сметководственото начело на парично искажување. Ваквиот начин на наплата на побарувањата и исплата на обврските придонесуваат платниот промет да се врши надвор од трезорскиот систем, со што се нарушува и принципот на паричното искажување.
- ✓ Општина Ресен нема извршено сметководствено евидентирање на

² Закон за платен промет, Службен весник на РМ бр. 113/07, 22/08, 159/08, 133/09, 145/10, 35/11; 11/12; 59/12; 166/12 и 170/13.

³ Законот за сметководство на буџетите и буџетските корисници Службен весник на РМ бр. 61/02; 98/02; 81/05 и 24/11.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

обврските и побарувањата, кои се платени и наплатени со пресметка. Наведеното е спротивно со член 7 од Законот за сметководство на буџетите и буџетските корисници, согласно кој податоците регистрирани во деловните книги и во другите извештаи треба да бидат целосни и навремено евидентирани што има за ефект неточно искажување на билансните позиции искажани во финасиските извештаи.

Наведените состојби упатуваат дека системот на интерни контроли во процесот на плаќање во Општина Ресен не функционира на задоволително ниво и не се обезбедени услови за навремено откривање на ризици и грешки, за точноста и целосноста на финансиските евиденции.

2.2.2. Инвентарисување на средствата 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 ефективностa на системот на интерни контроли во процесот на инвентарисување, односно во спроведување на пописот преку добивање уверување дека:

- пописот е извршен во законски утврдените рокови;
- пописот е сеопфатен (ги опфатил сите средства - сопствени и туѓи);
- пописот е квалитетно извршен;
- извршено е усогласување на сметководствената со фактичката состојба;
- изготвен е извештај од извршениот попис и истиот е разгледан и одобрен од надлежните органи и
- донесен е акт за прифаќање на извештајот за извршениот попис во кои се содржани детални насоки за постапување.

Од аспект на целосноста и квалитетот со кој е извршен пописот ревизијата го утврди следното:

- ✓ Во Општина Ресен не е донесена процедура за извршување на попис.
- ✓ Пописот на недвижниот имот не е целосен односно, пописната комисија не извршила попис на целиот недвижен имот со кој располага Општината за кој има имотни листи;

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- ✓ Не е извршен попис на побарувањата и обврските согласно член 31-в од Правилник за сметководство на за буџетите и буџетските корисници согласно кој пописната комисија треба да го утврди правниот основ, старосната структура на побарувањата и обврските;
- ✓ Пресметката на амортизација и ревалоризација на основни средства е извршена по групи, но не и поединечно за секое основно средство;

Поради наведените состојби, во процесот на инвентарисување постојат ризици кои имаат за ефект нецелосно извршување на пописот и не усогласување на состојбата на средствата и нивните извори искажани во сметководството 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:

- ✓ Во Правилникот за систематизација на работните места на Општина Ресен, предвидено е одделение за внатрешна ревизија со три извршители, како независно одделение од другите организациони делови. Основна цел на одделението за внатрешна ревизија е следење и примена на законските прописи од областа на внатрешна ревизија и подобрување на работењето на субјектот и вршење на независна, стручна проценка на системот на финансиско управување и контрола. Општина Ресен во изминатиот период нема вработено внатрешен ревизор и од тие причини во текот на 2013 година има склучено Договор за меѓуопштинска соработка со Општина Демир Хисар за обезбедување на услуги од внатрешна ревизија, но за 2013 и 2014 година не е извршена ревизија во корист и за сметка на Општина Ресен.
- ✓ Склучениот Договор за меѓуопштинска соработка за обезбедување на услуги од внатрешна ревизија на Општина Ресен со Општина Демир Хисар, не е во согласност со член 30 од ЗЈВФК, согласно кој ЕВР задолжително се основа во сите субјекти од јавниот сектор чиј просечен годишен буџет/финансиски план во последните три години го надминува износот од 50 милиони денари.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

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 Ресен констатиравме дека: донесени се и имплементирани стратешки и годишни програми за работа, правилници за организација на работата и систематизација на работните места, кодекс на однесување и воспоставени се ефикасни системи на комуникација и соодветна размена на информации, 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 доследна примена на донесените пишани процедури, воспоставување на систем за управување со квалитет усогласен со меѓународниот стандард ISO 9001: 2008, ажурирање и усвојување на стратегија за управување со ризици и ИТ безбедносни политики во функција на воспоставување на систем на финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија кој ќе придонесе за непречено реализирање на целите на субјектот.

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 Ресен. Препораките произлезени од оваа ревизија се насочени кон воспоставување и подобрување на системот на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија.

ПРЕПОРАКИ

1. Назначеното лице за неправилности, да отпочне со активности за доставување квартални извештаи до Управата за финансиска полиција и да воспостави соработка со лицата надлежни за ФУК.
2. Градоначалникот на Општина Ресен да преземе мерки и активности за ревидирање на изготвената Стратегија за управување со ризици и нејзино

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

усвојување.

3. Да продолжат активностите за донесување на Стратегија за развој на информацискиот систем и да се преземат мерки и активности на крајот на фискалната година да се заклучат деловните книги/податоците во информациските системи.
4. Градоначалникот на Општина Ресен да ги продолжи започнатите активности за обезбедување ISO 9001 стандард за управување со квалитет .
5. Градоначалникот на Општина Ресен да преземе активности и мерки за зајакнување на ефективностa и ефикасноста на системот на интерни контроли во процесот на инвентарисување на начин што извршувањето на пописот ќе биде во согласност со законските одредби.
6. Градоначалникот на Општина Ресен да преземе мерки и активности за кадровско екипирање на Секторот за финансиски прашања во функција на ефикасно функционирање на системот на финансиско управување и контрола и Одделението за внатрешна ревизија со цел воспоставување на внатрешната ревизија и обезбедување на услови за непречено функционирање на истата.
7. Градоначалникот на Општина Ресен во соработка со надлежните органи да преземе мерки и активности наплатата на побарувањата и исплата на обврските платниот промет да се врши во рамките на трезорскиот систем .

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор
