

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 регулатива кои може да имаат влијание на воспоставување на систем на ФУК и ВР во Општина Струга. Ревизијата го констатира следново:

Во функција на дефинирање на општите и посебните цели на Општина Струга изготвени се развојни/стратешките и програмските документи, и тоа:

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 13

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Основен акт на општина Струга е **Статутот** на општината со кој се уредуваат прашањата за организација и работа на органите на општината, а кој согласно Законот за локална самоуправа е донесен на седницата на Советот од 26.12.2002 година. На 03.08.2006 година Советот на општината донел нов Статут бр. 07-4230/3, меѓутоа со одлука на Уставен суд на Република Македонија бр. 179/2006 од 04.04.2007 е укинат поради негова неусогласеност со Уставот и Законот за локалната самоуправа. Со оваа одлука вратен е во сила стариот Статут од 26.12.2002 година.

Развојни програми кои се среднорочен приказ на програми наменети за развојни инвестиции во општината за период 2013 -2015 година, и опфаќаат: програма за изведба на системи за одведување и прочистување на отпадни води, програма за изградба на локални патишта и улици, програма за изградба на водоводи, изградба на депонии за отпад, уредување на градежно земјиште и за други комунални услуги . Секоја година се изготвува и усвојува План на Програми за развој на Општина Струга, со исклучок на 2013 година. За 2014 година има изготвено и усвоено План на Програми за развој на Општина Струга со која се 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 Струга има донесено **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 Општина Струга нема изготвено и донесено акт/ 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 Струга 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 и законската рамка и наведените стратешки документи го регулираат работењето на Општина Струга и се основа за воспоставување на системот на финансиско управување и контрола. Погоре наведените состојби упатуваат на присуство на ризик од нецелосно воспоставување на систем за финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 14

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 и
- 2.1.5. Мониторинг.

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

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 ФУК 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.

Со ревизијата на воспоставените елементи на контролната средина (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, хиерархија и јасни правила, права, обврски и нивоа на известување, политики и практики на управување со човечки ресурси и компетентност на вработените) се констатирани следните состојби:

- Општина Струга ја има дефинирано својата организациона структура, односно донесени се акти за кои има согласност од Агенција за државни службеници и тоа:
 - 1. Одлука за организацијата, делокругот и начинот на извршување на задачите на администрацијата на Општина Струга донесена во 2009 година со измени и дополненија заклучно со 31.12.2011 година;

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

2. Правилник за систематизација на работните места во општинската администрација на Општина Струга донесен во 2010 година со измени и дополненија заклучно со 26.02.2013 година, со кои дефинирана е организационата структура по сектори, одделенија и работни места, дефинирани се компетентностите, одговорностите, задачите и обврските на вработените. Истиот не е објавен на веб страната или на било кој друг начин е достапен на вработените.
- согласно Правилникот за систематизација на работните места во Општина Струга, формирана е посебна организациона единица за финансиски прашања - Сектор за финансиски прашања. На единицата за финансиски прашања не е назначен раководител, туку раководителот на одделението за сметководство и плаќање е овластен да ги извршува работите и на раководител на секторот/единицата за финансиски прашања, со овластување од градоначалникот од јануари 2014 година. Во Секторот за финансиски прашања има пет одделенија. Освен во Одделението за сметководство и плаќање во другите одделенија не се назначени раководители кое има влијание во функционирањето, следењето и развојот на системот за ФУК;
 - вработените се информирани за тоа како се постапува во случај на несоодветно однесување, се запознаени со одредбите од Етичкиот кодекс за државни службеници кој е достапен на веб страната на општината, а на ново вработените се дава во печатена форма. Поради непочитување на Кодексот на однесување раководството на Општина Струга за еден вработен презело соодветни дисциплински мерки;
 - Општина Струга нема обезбедено стандард ISO 9001: 2008, стандард за управување со квалитет, активност која е предвидена со Законот за воведување на систем за управување со квалитетот и заедничката рамка за процена на работењето и давањето на услуги во државната служба.
 - пополнувањето на работните места во Општина Струга се врши согласно потребите и можностите, согласно предвидените услови во актот за систематизација и законските одредби. За вработување, оценување и унапредување се применуваат одредбите од Законот за државни службеници;
 - годишната програма за едукација на вработените изготвена е од Одделението за управување со човечки ресурси врз основа на барањата од секторите/одделенијата и утврдените потреби врз основа на добиените резултати од оценувањето на работата на вработените, за истата добиена е согласност од МИОА. Раководството на субјектот до МИОА нема доставено Извештај за спроведени специјализирани обуки за државни службеници, што не е во согласност со член 24 став 6 од Законот за државни службеници.

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- раководителот на субјектот – градоначалникот има донесено решенија за генерални овластувања на раководителите на секторите и одделенијата, со кој по извршената внатрешна распределба на вкупно одобрениот буџет за 2014 година по организациони единици, ги овластува за преземање на обврски во рамки на одобрените средства. Копии од решенијата за внатрешна распределба на вкупно одобрениот буџет и решенијата за генерални овластувања потпишани од раководителот на субјектот се доставени до Министерството за финансии – Сектор за јавна внатрешна финансиска контрола;
- не е изготвен План за воспоставување на ФУК, како 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;
- не е искористена законската можност и не е назначен координатор за финансиско управување и контрола кој оперативно го спроведува и координира воспоставувањето и развојот на системот на ФУК кај субјектот. Исто така нема определено и финансиски контролор, надлежен за проверка на законитоста и правилноста на финансиските одлуки, како и нивно одобрување или оспорување, а што ќе овозможи воспоставување на ефикасен и ефективен систем на ФУК;
- раководителот на субјектот не постапил согласно член 5 од Уредбата за постапката за спречување на неправилности, односно до Единицата во Управата за финансиска полиција не доставил податоци за лицето назначено за известување за неправилности и сомнежи за измами или корупција.

Погоре наведените состојби упатуваат дека во делот на контролното опкружување, постојат ризици кое има влијание на воспоставување на ефикасен и ефективен систем на ФУК и има 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

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

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 17

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Со ревизијата, во делот на управување со ризикот, констатирани се следните состојби:

- за период 2013 – 2015 година има донесено Развојни програми (програма за изведба на системи за одведување и прочистување на отпадни води, програма за изградба на локални патишта и улици, програма за изградба на водоводи, изградба на депонии за отпад, уредување на градежно земјиште и за други комунални услуги) на основа кој се изготвува годишен план на програми за развој на Општина Струга, во кој се определени главните цели поврзани со мисијата на субјектот, при што се води сметка за планирани активности, очекувани резултати/ефекти, ризици, расположливите ресурси, со што се минимизира ризикот од неисполнување на целите (детално образложено во точка 1);
- одлуките и активностите на организационите делови (сектори, одделенија) на Општина Струга се координираат со цел обезбедување усогласеност и поврзаност, обезбедено е следење на извршувањето преку релевантни квантитативни и квалитативни индикатори, извршувањето на годишниот план/буџетот се следи од определени лица по сектори и одделенија;
- за степенот на реализација на буџетот на општината, раководителот на субјектот редовно добива извештаи: дневни, месечни, квартални и годишни, а советот на општината квартални и годишни извештаи;
- 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 , кои може да имаат негативно влијание врз постигнувањето на целите на субјектот (стратегијата треба да се ажурира на секои три години, и треба да се врши анализирање на ризиците кои се поврзани со активностите).

Управувањето со ризикот во Општина Струга не е на задоволително ниво за да овозможи воспоставување на соодветни контролни активности, и има потреба од дополнителни активности за воспоставување и зајакнување на системот за управување со ризици како би се остварило непречено функционирање на системот на ФУК и остварувањето на посебните и општите цели на субјектот.

2.1.3. Контролни активности

Раководителот на субјектот согласно член 13 и 16 од ЗЈВФК и Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор има обврска да воспостави контролни активности како една од компонентите на финансиското управување и контрола, а со цел да се избегнат или намалат ризиците, а со тоа да се постигнат целите и задачите на субјектот. Контролните

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 18

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

активности се политики и постапки воспоставени за справување со ризиците и постигнување на целите на субјектот. За да бидат ефективни, треба да бидат соодветни, да функционираат постојано според план во текот на целиот период, да бидат рентабилни, сеопфатни, разумни и директно да се поврзани со контролните цели.

Контролните активности се јавуваат на сите нивоа и кај сите функции. Тие служат за откривање и спречување на ризици, и вклучуваат: постапки за овластување и одобрување, поделба на надлежности, контрола врз пристапот до ресурсите и евиденциите, проверки, усогласувања, прегледи на оперативното извршување, прегледи на работењето, процесите и активностите и надзор.

Во делот на контролните активности ревизијата го утврди следното:

- воспоставена е поделба на должностите, кое оневозможува делегирање на иста задача од две различни лица, а овластувањата за: одобрување, извршување, евидентирање/сметководство и контрола се доделени на различни лица (контролата согласно воспоставената пракса детално образложена во точката 2.2.1.2.). Воспоставено е редовно следење и усогласување на евиденциите со соодветните документи;
- Преземени се мерки за контроли на пристап, заштита и правилна употреба на финансиските и ИТ ресурси, (пристап преку картици за идентификација при влез / излез на вработените) и физичка заштита на објектот со вработени лица како портири;
- во функција на контролните активности надлежните во општината имаат донесено процедури за: влез на сметководствени документи, плаќања, книжење на изводи од сметките, благајничко работење; пресметка на плати, администрирање со даноци и комунални такси, даночно работење, издавање на потврди, уверенија, решавање на поднесена жалба, процедура за урбанистички планови, одобрение за градба, службени патувања, користење на службени возила, процедура за јавни набавки.

Во врска со контролите во информатичката технологија, интерните акти, воспоставениот информациски систем, пропишаната организациона структура и системот на интерни контроли кои ги применува субјектот ги констатиравме следните состојби:

- во Одлука за организација и Правилник за систематизација на работните места во општинската администрација на Општина Струга има предвидено организациона единица која се грижи за ИТ системот како Одделение за информатичка технологија со систематизирани 6 (шест) работни места кои се пополнети. Вработените ги исполнуваат

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 19

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

условите согласно Правилникот за систематизација и организација на работните места;

- во врска со развојот на ИТ системот не е донесен стратешки план за развој на ИТ системот;
- има централизиран ИТ систем, со привилегии за пристап на двајца вработени, но нема пропишани политики и процедури за користење и пристап до ресурсите во информационите системи;
- со цел заштита на податоците од природни катастрофи, копијата на податоци се чува во општината во метален сеф во канцеларија на раководителот на одделението за ИТ;
- има распределба на надлежности во Апликациите за финансиско работење, а при користењето на апликацијата за финансиско сметководство се вградени соодветни контроли за пристап до апликацијата и податоците;
- податоците од финансиското работење од минати години се заклучени и не постои можност да бидат променети;
- на серверот и работни станици инсталирана е програма за антивирусна заштита. Серверите се сместени во посебна просторија која е сместена во општинската зграда, во која имаат пристап само вработените од ИТ секторот. Истата е обезбедена со: камера на влезот со клуч кој го имаат информатичарите, физичка заштита, автоматизиран противпожарен систем и автоматска дојава за пожар и кражба.

Ревизијата утврди дека од страна на градоначалникот во најголем дел се преземени потребните активности за воспоставување на соодветни политики и процедури за важните функции на општината во делот на поделба на должностите и одговорностите, финансиските контроли, контроли во пристапот до ресурсите и нивна физичка заштита, општи и апликативни контроли во ИТ системот, со кои ќе се овозможи воспоставување на ефикасен и ефективен систем на контрола кој е основа за намалување на ризиците и постигнување на целите на субјектот.

2.1.4. Информации и комуникации

Раководителот на субјектот согласно Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор и член 13 и 17 од ЗЈВФК, има обврска да обезбеди ефективен систем на информации и комуникација како една од компонентите на финансиското управување и контрола, а кои опфаќаат: утврдување, собирање и распределување, во соодветна форма и временска рамка, ефективна хоризонтална и вертикална комуникација на сите нивоа, градење соодветен информациски систем за управување, документација и графички приказ на системот, документирање на сите

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 20

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

процеси и трансакции и развој на ефективен, навремен и доверлив систем за известување.

Со ревизијата во однос на информациите и комуникациите се констатирани следните состојби:

- раководителот на субјектот прима информации за степенот на извршување на буџетот/програмите за работа, употреба на ресурсите од раководителите на секторите/одделенијата;
- има воспоставено систем на внатрешна, хоризонтална и надворешна комуникација, кој обезбедува прецизно, непречено и брзо дистрибуирање на информациите, со цел нивно комплетно и навремено доставување до крајните корисници (во пишана и електронска форма);
- Општина Струга го организира примањето/предавањето, регистрирањето и архивирањето на кореспонденцијата, со цел таа да биде достапна за раководството, вработените и трети лица што е дефинирано во процедури за влез на сметководствени документи, плаќања, книжење на изводи од сметките;
- лицето назначено за известување за неправилности и сомнежи за измами или корупција нема поднесено извештај до Единицата во Управата за финансиска полиција за 2013 година за постоење на неправилности и сомнежи за измами и корупција при користење на јавните средства.

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

2.1.5. Мониторинг

Раководителот на субјектот согласно Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор и член 13 и 18 од ЗЈВФК има обврска да воспостави мониторинг на системите на внатрешна контрола како една од компонентите на финансиското управување и контрола кое што треба да се одвива преку постојано следење, самопроцени и внатрешни ревизии, за да се оцени квалитетот на работењето на системот со текот на времето. Следењето се постигнува со рутински активности, посебни процени или комбинација од двете. Проверката на контролите треба да потврди дека внатрешните контроли придонесуваат кон остварување на целите на субјектот.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 21

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Со ревизијата во Општина Струга, во однос на проверката за функционирањето на системот на ФУК, се констатирани следните состојби:

- нема изготвено планови и програми за оценување на внатрешната контрола;
- во 2013 година не се врши самопроцена на одделни процеси на системот на ФУК поради тоа што нема донесено Стратегија за управување со ризици, што не е согласно членот 18 став 3 од ЗЈВФК.
- Општина Струга има воспоставено внатрешна ревизија (одделение за внатрешна ревизија), во кое е вработено едно лице, кое во 2013 година има извршено 1 (една) ревизија кај субјект јавно претпријатие за комунални дејности;
- годишниот финансиски извештај за 2013 година кој е доставен до Централната единица за хармонизација не е целосен поради тоа што не содржи мислење за финансиското управување и контрола, што не е во согласност со член 18 став 8 од ЗЈВФК, а во врска со член 47 од истиот закон.

Поради наведената состојба постојат ризици во делот на мониторингот кои имаат влијание на воспоставувањето на ефикасен и ефективен систем на финансиско управување и контрола и потреба од преземање на дополнителни активности за градење на соодветен начин на следење на функционирањето на интерните контроли.

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)

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

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

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

Јавните набавки во РМ се уредени со Законот за јавни набавки во кој се содржани условите и постапките за јавни набавки од страна на владините и јавните органи. При доделување на договори за јавни набавки,

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 22

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

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.

Во Општина Струга, спроведувањето на процесот на набавките и плаќањата, се врши во Секторот за финансиски прашања.

Врз основа на спроведеното интервју, снимениот систем на интерни контроли, тестовите на усогласеност, увидот во прегледот на спроведените набавки за 2013 година, го констатиравме следното:

- јавните набавки се спроведуваат по постапка и начин дефинирани во Законот за јавни набавки и подзаконските акти и по однапред донесен интерен акт/процедура за јавни набавки;
- активностите поврзани со јавните набавки ги врши Одделение за јавни набавки во соработка со Одделението за буџетска контрола (кое дава согласност за обезбедени средства);
- во Одделение за јавни набавки има систематизирано 7 (седум) работни места, а пополнети се 3 (три) работни места, од кои 2 лица имаат потврда/лиценца издадена по спроведена обука и положен испит во Бирото за јавни набавки, што е во согласност со членот 29-а од Законот за јавни набавки, според кој општината треба да има лице за јавни набавки кое има соодветна потврда за положен испит од областа на јавните набавки. Комисија за јавни набавки се формира посебно за секоја јавна набавка во чиј состав задолжително има стручно лице зависно од предметот на набавката;
- планот за јавни набавки се изготвува врз основа на донесениот буџет и програмите на општината и планираните потреби за набавки во тековна година, се донесува до крајот на јануари за тековната година, а во текот на годината на барање на секторите се донесуваат измени на истиот. Во текот на 2013 година има донесено 7 (седум) измени, од периодот на стапување на должност на новиот градоначалник поради приоритети за работа кој истиот ги оценил како значајни. Проценетите вредности на набавките во Планот за јавни набавки се определени согласно буџетираниите средства, искусствено според набавките од претходни години, а кај капиталните инвестиции согласно премер пресметката од основниот проект.

Со ревизијата се изврши тестирање/проверка на систем на интерни контроли (СИК) во областа на јавните набавки на 11 (единаесет) постапки за јавни набавки од вкупно спроведени 49 (четириесет и девет) јавни набавки во Општина Струга за 2013 година.

Врз основа на извршеното тестирање/проверка на снимениот систем на

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 23

1. _____

2. _____

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

интерни контроли (СИК) е утврдено дека кај ревидираните постапки за јавни набавки во делот на утврдување на потребата, иницирање и спроведување на постапка за доделување договор за јавни набавки од страна на раководството на субјектот преземени се мерки и активности процесот на спроведување на јавните набавки да функционира согласно законските одредби.

.2.2.1.2 Системот на интерни контроли во процесот на спроведување на плаќањата

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

Преку утврдување на клучните ризици, клучните контроли и тестовите на усогласеност, констатирана е следната состојба:

- давајќи оценка за системот на интерни контроли кај процесот на плаќање, ревизијата има обврска да нагласи дека сметката на општината е блокирана во континуитет од 2011 и понатаму, и сега во 2014 година. Почнувајќи од 2012 година со Решение ППНИ. бр. 17/12 од 17.04.2012 година и Решение ППНИ. бр. 83/13 од 04.06.2014 година на Основениот Суд во Струга, утврден е минимум на средства за вршење на основните задачи и дејности на должникот Општина Струга, потребни за нормално функционирање на основните функции и дејности на должникот¹. Поради наведените причини обемот на работа е сведен само на вршење на основните функции на општината;
- согласно Правилник за систематизација на работните места во општинската администрација на Општина Струга постои соодветна поделба на одговорностите и надлежностите;
- од страна на градоначалникот дадени се соодветни овластувања согласно ЗЈВФК и Правилникот за давање на овластувања и постои соодветна поделба на надлежностите помеѓу лицата овластени за: одобрување на плаќањето, исплата на средствата и сметководствено евидентирање;
- воспоставен е тек на движење на документацијата согласно донесени процедури кој опфаќа: архивско заведување на примени фактури,

¹ Согласно член 211 од Законот за извршување (Сл. весник бр. 35/05, 50/06.....83/10, 88/10, 167/10, 171/10, 148/11), извршувањето се спроведува само на парични средства кои се над потребниот месечен минимум на средства за вршење на основните задачи и дејности на должникот Општина Струга тековни обврски на месечно ниво од денари, потребни за нормално функционирање на основните задачи и дејности на должникот.

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 24

1. _____

2. _____

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

доставување на оригинални финансиски документи до Секторот за финансиски прашања, верификација на фактурите/ситуациите од страна на овластени лица (овластен сметководител, раководител на Сектор за финансиски прашања и градоначалник) до сметководствено евидентирање;

- обезбеден е начин на следење на реализацијата на буџетот по ставки и програми од страна на Одделение за буџетска координација преку: извод, споредба на планирано остварено, пријавување на преземените обврски до трезорот и преглед на пријавени обврски;
- реализацијата на договорите се следи од надлежните раководители од поодделните сектори и од Одделението за буџетска контрола (одговорниот сметководител), а обврските соодветно се евидентираат.

Врз основа на извршените тестови на усогласеност, ревизијата констатира дека раководството на Општина Струга има преземено мерки и активности системот на интерни контроли во процесот на плаќање да функционира на задоволително ниво.

2.2.2. Инвентарисување на средства и обврски

Со извршената ревизија на интерните акти, кои ја регулираат материјата во врска со пописот на средствата и обврските/изворите на средствата за 2013 година, ревизијата имаше за цел да ја оцени ефикасноста на системот на интерни контроли во процесот на инвентарисување, односно во спроведување на пописот преку добивање на уверување дека:

- Пописот е извршен во законски 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.

Со извршената ревизија констатирана е следната состојба:

- согласно член 21 од Законот за сметководството за буџетите и буџетските корисници, во Општина Струга секоја година се организира и спроведува попис на средствата и изворите на средствата;
- пописот за 2013 година е извршен во законски утврдените рокови;
- изготвен е извештај од извршениот попис, истиот е разгледан и одобрен од надлежните органи, и донесен е акт за прифаќање на извештајот за

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 25

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

извршениот попис;

- за начинот и постапката на вршење на пописот на средствата и изворите на средства, не е донесен интересен акт /процедура-упатство, која што обврска е пропишана во Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор (Стандард 12 – Процедури);
- пописот на побарувањата и обврските не е извршен согласно член 31-в од Правилникот и тоа: со пописот на обврските не е утврден правниот основ, старосната структура на истите и утврдување на причините за неизмирени обврски, исто така не е утврдена правната основа и преземени мерки од одговорните лица за наплата на побарувањата кои потекнуваат од минати години.

Погоре наведените состојби упатуваат на постоење на ризици во процесот на инвентарисување на побарувањата и обврските што има влијание на воспоставувањето на ефикасен и ефективен систем на ФУК и потреба од преземање на дополнителни активности за надминување на оваа состојба.

3. Внатрешна ревизија

Согласно член 23 од ЗЈВФК, целта на внатрешната ревизија е на раководителот на субјектот да му обезбеди независно разумно објективно уверување и совет со цел за подобрување на работењето на субјектот и зголемување на ефективностата на системите за внатрешна контрола.

Согласно одредбите од ЗЈВФК и Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор, општината треба да воспостави или да користи капацитет за внатрешна ревизија, составен од компетентни ревизори, кои ги извршуваат активностите во согласност со програмите засновани на оценка на ризиците.

Во врска со прашањата кои се однесуваат на внатрешната ревизија утврдено е следното:

3.1. Стандарди и методологија за извршување на внатрешна ревизија

Општина Струга воспоставила соодветни политики за функционирање на внатрешната ревизија согласно Стандардите и методологијата за извршување на внатрешната ревизија.

Донесена е и потпишана Повелба за внатрешна ревизија во октомври 2010 година, која ги содржи сите елементи предвидени со Правилникот за начинот на извршување на внатрешната ревизија и начинот на известување за ревизијата. Истата е доставени до МФ – Сектор за ЈВФК согласно член 4 од Правилникот за Повелбата за внатрешна ревизија.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 26

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Согласно законските акти² предвидено е вршење на супервизија од страна на ЦЕХ, која е надлежна за вршење супервизија на квалитетот на работењето на единиците за внатрешна ревизија. До денес од страна на ЦЕХ не е извршена супервизија на квалитетот на работењето на ЕВР во Општина Струга.

3.2. Организациона поставеност и кадровска екипираност на внатрешна ревизија

Согласно интерните акти Одлуката за организација, делокруг и начин на извршување на задачите на администрацијата на Општина Струга и Правилникот за систематизација на работните места, формирана е ЕВР како независна организациона единица како Одделение за внатрешна ревизија одвоено од другите организациони единици - сектори во општината и одговара непосредно на раководителот на субјектот - градоначалникот на Општина Струга.

Имајќи го во предвид бројот на субјектите единките корисници од областа на основното, средното образование, детската заштита, културата и јавните претпријатија формирани од Општината, кој ги опфаќа внатрешната ревизија оценка е дека моменталните ресурси на ЕВР од еден внатрешен ревизор, не се доволни за квалитетна, целосна и навремена реализација на активностите на ВР.

Во однос на стручноста и професионалноста на внатрешниот ревизор отсутствуваат континуирани едукации и обуки, што не е во согласност со одредбите на законската регулатива како и стандардите кои предвидуваат континуирана едукација и професионално усовршување како еден од предусловите за квалитетно и навремено извршување на работите.

Горе наведеното укажува дека кадровската неекипираност и отсуството на едукација и обука се еден од ризиците за непречено функционирање на одделението за внатрешна ревизија.

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

Поради немање на Стратегија за управување со ризици на Општина Струга отсутствува анализа на состојбата на системите и процесите во субјектот и проценка на ризиците, што има импликации при изготвување на стратешки документи меѓу другото и при изготвувањето на стратешките и годишните планови за внатрешна ревизија. Во периодот од 2011-2014 година, донесени се

² Закон за јавна внатрешна финансиска контрола Службен весник на РМ” бр. 90/09, 12/11, 188/13 – член 48 алинеја 10

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 27

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

три стратешки планови кои опфаќаат период од три години, и три годишни планови (за 2011, 2012 и 2014 година, за 2013 година не е донесен), за кои е добиена согласност од градоначалникот.

Стратешките и годишните планови за ревизија за наредната година доставени се до ЦЕХ после законскиот рок, и не се доставени до раководителите на организационите единици на субјектите опфатени со истиот.

3.4. Извршување и известување на ВР

Согласно Годишните планови за извршување на внатрешната ревизија за периодот 2012-2014 година извршена е една ревизија во 2013 година, а ревизијата која е започната во 2014 година е прекината.

За извршената внатрешна ревизија во 2013 година постои писмо за овластување, изготвен е план за ревизија (програма нема изготвено) кој ги содржи сите елементи предвидени во Правилникот за вршење на внатрешната ревизија. При изготвување на извештајот запазени се сите три фази (нацрт, претходен и конечен извештај). Раководителот на ревидираниот субјект по извршената ревизија нема доставено одговори со коментари за содржината на извештајот.

Конечен извештај доставен е до субјектот и истиот ги содржи сите елементи предвидени во Правилникот за извршување на ВР и начинот на известување за ревизијата освен акциски план.

Изготвен е Извештај за извршените ревизии за 2013 година кој е составен дел на Годишниот финансиски извештај за 2013 година, истиот е доставен до МФ-ЦЕХ во законски определениот рок.

3.5. Мониторинг и имплементација на препораките

ЕВР не врши мониторинг, евиденција и имплементација на препораките. Следењето на препораките не е можно поради тоа што ревидираниот субјект нема изготвено акциски план со определување на временската рамка за спроведување на истите и не е доставен квартален извештај до ЕВР за спроведување на истите.

Горе наведените состојби се причина ЕВР да не може да изврши анализа на постигнати/очекувани резултати од имплементација на препораките, а ќе имаат влијание и при планирањето на ревизиите за наредните години.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 28

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 Струга констатиравме дека од страна на раководството на општината се преземени соодветни политики и конкретни активности за донесување и имплементирање на: стратешки/развојни планови, пропишани се поделни процедури за работа, извршено е разграничување на одговорностите и овластувањата, воспоставени се контролни активности за редовно следење, усогласување и одобрување на евиденциите со соодветните документи - финансиските контроли, контроли во пристапот до ресурсите и нивна физичка заштита, општи и апликативни контроли во ИТ системот, системот на комуникација и 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 доекипирање на секторот за финансиски прашања и одделението за внатрешна ревизија, донесувањето на план за воспоставување на ФУК и методологија за спроведување на истиот, стратегија за управување со ризиците и стратешки план за развој на ИТ системот.

Во насока на подобрување на констатираните состојби во извештајот се дадени и препораки со чие спроведување би се зголемила ефикасноста и ефективноста во работењето на Општина Струга.

ПРЕПОРАКИ

1. Градоначалникот да преземе мерки и активности:
 - за кадровско екипирање на Секторот за финансиски прашања и Одделението за внатрешна ревизија кои се неопходни за непречено функционирање и развој на системот на финансиско управување и контрола;

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 29

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- да се донесе Стратегија за управување со ризици, односно да се изврши анализа на ризиците според критериуми и нивна категоризација;
 - лицето назначено за известување за неправилности и сомнежи за измами или корупција редовно да доставува извештај до Единицата во Управата за финансиска полиција за постоење/ непостоење на неправилности и сомнежи за измами и корупција при користење на јавните средства;
 - стратешките и годишните планови за внатрешна ревизија, да се доставуваат до ЦЕХ во законски определениот рок, 15 декември во тековната година;
 - раководителите на ревидираните сектори/субјекти да доставуваат акциски планови за спроведување на дадените препораки од внатрешната ревизија.
2. Надлежните од секторот/единицата за финансиски прашања да преземат мерки и активности за:
- изготвување на План за воспоставување на ФУК, како и методологија за спроведување на истиот;
 - одговорните лица да преземат активности да се изврши самопроцена на одделните процеси на системот за ФУК во текот на годината, а на крајот на годината да даде мислење за истото во годишниот финансиски извештај;
 - пописот на побарувањата и обврските да се врши согласно Законот и Правилникот за сметководството на буџетите и буџетските корисници при што треба да биде утврдена правната основа на истите, а утврдените состојби да се искажат во посебни пописни листи.
3. Надлежните служби да преземат мерки и активности:
- до МИОА редовно да се доставува извештај за спроведени специјализирани обуки за државните службеници;
 - да се донесе интерен акт/процедура за вршење на пописот.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 30
