

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 Крива Паланка. Ревизијата го констатира следново:

Стратешкото планирање ја има функцијата на промотор за одржлив развој на општина Крива Паланка и се изготвува во согласност со законските надлежности на единиците на локалната самоуправа, кои се носители на

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 13

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

локалниот економски развој. Ваквите надлежности подразбираат идентификување и поставување приоритети за поттикнување на севкупниот локален развој, водење на успешна економска политика на ниво на општината, поддршка на развојот на мали и средни претпријатија и учество во воспоставување и развој на локална институционална мрежа за промовирање партнерства.

Во функција на дефинирање на општите и посебните цели на општина Крива Паланка изготвени се следниве стратешки и програмски документи:

- Стратешки план за локален развој на Општина К. Паланка бр.07-4129/7 од 04.12.2009 за период 2009-2014 година, изработен од работна група помогнат од надворешни консултанти од Проектот за поддршка за децентрализација финансиран од ЕУ а имплементиран од Finnish Consulting Group International.
- Програма за развој на информатичко – комуникациската технологија за ОКП за 2013 година.
- Програма за Локален економски развој за 2013 година;
- Програма за енергетска ефикасност за 2013 година
- Програма во областа на спорт и млади за 2013 година,
- Програма во областа на образование за 2013 година,
- Програма од областа на културата за 2013 година,
- Програма за работа на ЛУ Градски Музеј за 2013 година,
- Програма за изработка на урбанистички планови и локална урбанистичка планска документација за 2013 година,
- Програма за реализација на Елаборат за режимот на сообраќајот во пошироко централно подрачје за 2013 година,
- Програма за изградба, реконструкција и одржување на јавно осветлување за 2013 година
- Програма за изградба, одржување и заштита на локална патна мрежа за 2013 година
- План за развојни програми за 2013-2015 година
- Програма за активности во областа на заштита и спасување, противпожарна заштита и управување со кризи во 2013 година.

Општина Крива Паланка 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 во точка 2.1.2.).

Донесените стратешки документи и законската рамка со која функционира општина Крива Паланка се добра основа за нејзино правилно и успешно работење, но отсуството на Стратегијата за управување со ризици има влијание врз воспоставување и функционирање на адекватен систем за финансиско управување и контрола.

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,
- 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 Крива Паланка ја има дефинирано својата организациона структура, односно донесени се акти за кои има согласност од Агенција за државни службеници и тоа:

1. Правилник за систематизација на работните места во општинската администрација на Општина Крива Паланка донесен во 2009 година со измени и дополненија заклучно со месец јануари 2014 година, со кој се дефинирани називот и распоредот на работните места, условите потребни за вршење на работите и задачите и

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 15

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

описот на работните места. Правилникот и неговите измени се достапни на вработените преку објава на огласната табла на општината, доставен е до синдикалната организација на општината и достапен е за секој од вработените во одделението за правни и општи работи.

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

- Целокупното работење и внатрешната организација на општина Крива Паланка се уредени со Статутот од 2010 година, Одлука за организацијата, делокругот и начинот на извршување на задачите на администрацијата на Општина Крива Паланка донесена во 2009 година со измени и дополненија заклучно со месец јуни 2013 година. Одлуката за организацијата и Правилникот за систематизација на работните места на општинската администрација имаат јасно и прецизно прикажана организационата структура, должности, одговорности и надлежности на работни места;
- Вработените се запознаени со Кодексот на однесување на администрацијата во општина Крива Паланка кој го уредува начинот на однесување и работење со цел да се обезбеди почитување на принципите на законитост, професионален интегритет, ефикасност и лојалност при вршењето на нивните службени должности. Градоначалникот за секоја година издава Извештај „Отчет за сработеното“ во кој се презентирани сите активности на општината, кој е јавно достапен на интернет страната на општината. Вработените во субјектот располагаат со вештини и стручност, соодветни на степенот и видот на образованието дефинирани за секое работно место. Постапките за вработување се транспарентни, а компетентноста на кандидатите се утврдува преку степенот и видот на образованието, соодветни интервјуа и тестови. Секоја година се спроведуваат специјализирани обуки за вработените кои имаат за цел нивно надградување и ефикасно и ефективно извршување на поставените задачи. Во тек е обука на внатрешен ревизор преку министерство за финансии;
- Градоначалникот има назначено лица за преземање на финансиски обврски, плаќање и благајник, градоначалникот ја нема преземено обврската и не е назначено лице за известување за неправилности, сомнежи, измами и корупција согласно член 50 од ЗЈВФК. Во претходниот период нема назначено лица за ex-ante и ex - post

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 16

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

контрола. Во текот на ревизијата со овластување назначени се лица за ex-ante и ex - post контрола;

- Управувањето со човечки ресурси е на ниво кое овозможува ефикасно и ефективно постигнување на општите и посебните цели на општината. Со ЗДС предвидени се дисциплински мерки за непочитување на одредбите од истиот, а од страна на раководството се врши оценување на вработените два пати во годината врз основа на квантитативни и квалитативни индикатори;
- Со извршениот увид во постојната организациона структура на општината, ревизијата утврди дека е предвидена но не е формирана организациона единица за внатрешна ревизија која треба да обезбеди независна и објективна оценка на системот на внатрешна контрола согласно член 31 од ЗЈВФК. Има вработено едно лице кое е помлад соработник, -ревизор на обука.
- Не е изготвен План за воспоставување на финансиско управување и контрола/Методологија за спроведување на планот, не се извршени самопроценки по што би следеле и препораки и го нема обезбедено стандардот ИСО 9001 стандард за управување со квалитет или некој друг стандард.

Погоре наведените состојби упатуваат дека во делот на контролното опкружување, поради невоставената единица за внатрешна ревизија, не изготвување на План за воспоставување на финансиско управување и контрола, не извршени самопроценки и не воспоставени стандарди за управување и квалитет, постојат ризици кои може да имаат влијание врз непречено функционирање на системот на финансиско управување и контрола и остварувањето на посебните и општите цели на субјектот.

2.1.2. Управување со ризиците

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

Со извршената ревизија констатиравме дека од страна на градоначалникот се преземени потребните активности за донесување на стратешки планови и

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 17

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

годишни програми и нивно континуирано следење, но не и за утврдување на ризичните области, проценка на ризикот и негово намалување до едно прифатливо ниво со кое ќе се овозможи воспоставување на ефикасен и ефективен систем на контрола.

Во стратегиите, стратешките планови и локалните акциони планови се дефинирани стратешките приоритети на општината, а за нивна реализација на годишно ниво се носат програми за работа. Степенот на реализација на сите активности и програми се следи преку посебни извештаи со релевантни квантитативни и квалитативни показатели, а градоначалникот три пати годишно го информира Советот на општината за своето работење преку подготвување на Информација за извршување на своите надлежности.

Во општината не е извршена оценка на ризиците поврзани со активностите на општината, активност која е предвидена во Прирачникот за ФУК и не испочитувана законската обврска предвидена во член 15 од ЗЈВФК за донесување на Стратегија за управување со ризикот која треба да обезбеди подигање на свеста на вработените за политиката на управувањето со ризици, дефинирање на ризичните области, нивно перманентно следење и преземање на мерки (контроли) за нивно намалување на соодветно прифатливо ниво.

Погоре наведените состојби упатуваат дека управувањето со ризици во општина Крива Паланка не е на ниво кое ќе овозможи воспоставување на соодветни контролни активности, а со тоа непречено функционирање на системот на финансиско управување и контрола и остварувањето на посебните и општите цели на субјектот.

2.1.3. 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 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.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 18

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

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

- Со Постапката за материјално и сметководствено работење дефиниран е текот на движењето на документацијата за секое ниво на одговорност, а воспоставениот систем на контрола и правилна распределба на должностите и одговорностите овозможува секоја активност да се верификува од 3 меѓусебно независни лица, овластувањата се делегирани на соодветно хиерархиско ниво, овластувањата за одобрување, извршување, евидентирање на сметководството контролите ги вршат различни лица. Во текот на ревизијата се назначија лица за ex-ante и ex – post контрола. Постои ограничен пристап, заштита и правилна употреба на материјалните, финансиските и ИТ ресурси, не се преземени мерки за контрола на пристап преку картици за идентификација, но постои физичка заштита при влезот во субјектот;

Погоре наведените состојби упатуваат дека во делот на контролните активности, субјектот воспоставил соодветни политики и процедури за важните функции на општината во насока на намалување на ризиците и овозможување на непречено функционирање на системот на финансиско управување и контрола кон остварувањето на посебните и општите цели на субјектот

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

- Во Правилникот за систематизација и организација на работите во Општина Крива Паланка има предвидено посебна организациона единица која се грижи за ИТ системот.
- Има Локална ИКТ стратегија на општина Крива Паланка 2010-2015 година
- Има пропишани Правилници за ИТ.
- Има копија на податоци (backup) на посебен медиум.
- Има распределба на надлежности во Апликациите за финансиско работење.
- При користењето на апликацијата за финансиско сметководство вградени се одредени контроли за пристап до апликацијата и податоците, сите вработени се најавуваат со посебен кориснички профил и лозинка.
- Податоците од финансиското работење од минати години се заклучени.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 19

Погоре наведените состојби укажуваат дека Општина Крива Паланка има воспоставено информациски систем, воспоставено организациона структура, донесена Локална ИКТ стратегија на општина Крива Паланка 2010-2015 година и пропишано Правилници за ИТ, како и имплементирано интерни контроли во системот за финансиско работење, што укажува дека управувањето со ИТ ресурсите е во линија со приоритетите за развој на субјектот, идентификување на ИТ можностите, капацитетите и човечките ресурси.

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 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:

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

- Раководителите на 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. Целокупните оперативни процеси и трансакции се документираат со цел да се обезбеди соодветна трага за следење и мониторинг. Воспоставената комуникација меѓу раководителите и извршителите ги дефинира и крајните рокови за извршување на задачите, а доколку се откријат грешки во реализирање на поставените задачи истите се враќаат на доработка;

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- Градоначалникот согласно Статутот на општина поднесува најмалку три пати годишно Информација за извршување на своите надлежности, 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 квантитативните и квалитативните индикатори (показатели на успешност) кои се составен дел на стратешките планови и програми. Барањата по однос на прашањата кои ги засегаат граѓаните, а се во надлежност на општината се доставуваат до градоначалникот и се распределуваат до надлежните сектори за нивно решавање и одговор во писмена форма;
- Нема назначено лице задолжено за неправилности и не се доставувале квартални извештаи до Единицата во Управата за финансиска полиција, за постоење/непостоење неправилности и сомнежи за измами или корупција при користење на јавните средства што не е во согласност со член 5 и 12 од Уредбата за постапката за спречување на неправилности, начинот на меѓусебна соработка, формата, содржината, роковите и начинот за известување за неправилностите;

Погоре наведените состојби освен што не се назначено лице за неправилности и не доставуваат извештаи до Управата за финансиска полиција, упатуваат дека системот на информации и комуникации во општината е воспоставен и функционира на задоволително ниво што обезбедува веродостојни, навремени и релевантни информации кои како такви имаат значајна улога во донесувањето на соодветни одлуки на раководството на субјектот и во воспоставување и спроведување на ефективна и ефикасна внатрешна контрола.

2.1.5. Мониторинг

Раководителот на субјектот согласно Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор и член 13 и 18 од 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.

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

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 21

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- Во општината функционираат контроли кои се темелат на соодветно разграничени одговорности и воспоставена пракса на движење на документацијата. Тие вклучуваат редовни раководни и надзорни активности и други дејствија што ги преземаат вработените при извршувањето на обврските. Градоначалникот има заземено позитивен став за постапување по препораките дадени од Државниот завод за ревизија;
- Секторот за финансиски прашања има доставено Годишен финансиски извештај до ЦЕХ при МФ, 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 став 2 од истиот закон.
- Раководителот на субјектот преку единицата за финансиски прашања нема извршено самопроцена на одделни процеси на системот за ФУК.

Погоре наведените состојби упатуваат на: присуство на 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. Со ревизијата на функционирање 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. Систем на интерни контроли во процесот на спроведување на набавките и плаќањата

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

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:

Со Одлуката за организација, делокруг и начин на извршување на задачите на општинската администрација и Правилникот за систематизација на работните места формирано е Одделение правни и општи работи во чиј состав е виш соработник за јавни набавки кој е одговорен за спроведување на

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 22

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

постапките за јавни набавки. Од страна на раководството донесена е пишана процедура за спроведување на постапките за јавни набавки со која детално е утврден начинот на спроведување на набавките.

Со извршениот увид во 18 од вкупно 44 постапки за јавни набавки, кај 16 од нив не се констатирани отстапувања од законските одредби кои се однесуваат на: започнување на постапка за доделување на договор за јавна набавка, изготвување на Одлука за утврдување на потребата од јавна набавка, изработка на тендерска документација, спроведување на постапка, изготвување, известување и објавување на Одлуката за избор/поништување, изготвување на договор за јавна набавка и следење на реализацијата на договорите за јавна набавка.

Во 2 постапки за јавна набавка констатирани се одредени недоследности кои упатуваат на непочитување на Законот за јавни набавки од следниве причини:

- Општина Крива Паланка има спроведено Постапка за барање на прибирање на понуди за доделување на договор за Изградба на општински пристапен пат од локален пат с. Конопница до маала Деловодци во с. Конопница од 162м, каде најповолната прифатлива понуда согласно условите на постапката е со цена повисока од износот на средствата утврден во одлуката за јавна набавка за 104.744 денари, но договорниот орган нема направено измена на одлуката за јавна набавка со цел да дообезбеди средства потребни за реализација на договорот, што не е во согласност со член 28, став 4 од Законот за јавни набавки.
- Спровена е Постапка за барање на прибирање на понуди за доделување на договор за јавна набавка на Докопмлетирање на внатрешниот простор на градски музеј во Градски Музеј во Крива Паланка и склучен е договор со најповолниот понудувач, при што констатирано е следново:
 - Предметот на набавката се состои од повеќе ставки, но по завршувањето на електронската аукција цената на секоја од поединечните ставки не е пресметана со соодветно намалување кое треба да биде еднакво на процентот на намалувањето на цената на првичната понуда на избраниот најповолен понудувач (пред електронската аукција) и цената на последната понуда (по завршувањето на аукцијата), што не е во согласност со точка 16.4 од Тендерската документација.
 - Во изготвената предмер пресметка која е составен дел на договорот се утврдени позиции по количини и цени кои одговараат на барањата утврдени во тендерската документација, но изработените количини и позиции утврдени во доставената завршна ситуација за извршени работи не одговараат на количините утврдени во предмер пресметката. При изведување на градежните работи е утврдено дека изведувачот не се придржувал на договорените количини утврдени во договорот,

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 23

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

односно за одредени позиции количините се извршени повеќе од 80% од предвидените, додека одредени позиции воопшто не се извршени или се извршени во помали количини од предвидените. Ваквиот начин на постапување не е во согласност со одредбите од Законот за јавни набавки и придонесува извршување на количини кои не биле тендерирани и не биле предмет на постапка за јавна набавка.

- Извршени се дополнителни работи за стоки и услуги без да се спроведе соодветна постапка за јавна набавка во вкупен износ од 116 илјади денари, што не е во согласност со одредбите од Законот за јавни набавки и со склучениот договор за јавна набавка на градежни работи за докомплетирање на внатрешниот простор на градски музеј во Крива Паланка.

Врз основа на извршеното тестирање/проверка на снимениот систем на интерни контроли (СИК) е утврдено дека ревидираните постапки за јавни набавки упатуваат на присуство на ризици во делот на внатрешните контроли при спроведувањето на постапките за јавни набавки, што може да имаат влијание на ограничување на конкуренцијата, нетранспарентност, нееднаков третман на економските оператори и нерационално и неефикасно искористување на средствата во постапките за доделување на договори за јавни набавки.

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

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:

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.

Со оценка на системот на интерни контроли кај процесот на плаќање во Општина Крива Паланка, ревизијата констатира дека интерните контроли се воспоставени но истите не функционираат на начин кој обезбедува покривање на ризиците во процесот на плаќање и остварување на целите на процесот согласно Законот за јавна внатрешна финансиска контрола.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 24

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Општината има донесено „Упатство и насоки за финансиски менаџмент и контрола“ во кои е опфатен текот на движење на документацијата за секој вид на плаќање, распределба на должностите и одговорностите за лицата вклучени во процесот, системот за следење и контрола на сметководствената документација што подразбира прием на фактури и архивирање, листа за проверка на преземените финансиски обврски при секое плаќање, комплетирање на сметководствената документација, контрола, подготовка на документација за плаќање и нејзино одобрување, плаќање на фактури и евидентирање во сметководствената евиденција.

Со увид во извршените трансакции по основ на плаќање на договорите за набавка на стоки и услуги ревизијата констатира отстапувања во однос на утврдените контролни механизми, со тоа што за секое плаќање на фактура се изготвува налог за плаќање меѓутоа не се вршат финансиски контроли од повеќе овластени лица односно не функционира во целост системот на двоен потпис - со што не е обезбедено покривање на ризиците во процесот на плаќање.

Од погоре наведеното, ревизијата утврди дека од страна на градоначалникот се преземени потребните активности за воспоставување и функционирање на системот на интерни контроли во процесот на плаќања согласно законските одредби но постојат ризици при функционирање на истиот.

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

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 25

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- буџетските корисници, во Општина Крива Паланка секоја година се организира и спроведува попис на средствата и изворите на средствата;
- за начинот и постапката на вршење на пописот на средствата и изворите на средства, донесен е интерен акт /процедура-упатство, која што обврска е пропишана во Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор (Стандард 12 – Процедури);
 - Пописни комисии пред почетокот на пописот немаат донесено детален план за работа на подготовка и извршување на пописот, иако тоа е наведено во решенијата за попис на градоначалникот;
 - пописот за 2013 година е извршен во законски утврдените рокови, е сеопфатен, ги опфатил сите средства освен инвестициите во тек;
 - изготвен е извештај од извршениот попис, истиот е разгледан и одобрен од надлежните органи и донесен е акт за прифаќање на извештајот за извршениот попис од страна на градоначалникот;
 - Пописната комисија нема извршено усогласување меѓу сметководствената евиденција и фактичката состојба на 31.12.2013 година Од страна на пописната комисија по извршениот попис не е извршено е запишување на сметководствената состојба во пописните листи, вредносно пресметување на попишаните количества и утврдување на евентуални разлики помеѓу фактичката и сметководствената состојба. Истото се прави од одделението за финансиски прашања што не е во согласност со членот 31- а од Правилникот за сметководството на буџетите и буџетските корисници;
 - средства не се означени со инвентарни броеви, но во текот на ревизијата е започната процедура за набавка на софтверско решение за евиденција и бар код читач.
 - Во пописот не е евидентирана и сметководствено не е воведена инвестицијата во тек за Зградата која е изградена со Јавно приватно партнерство но се уште не е предадена во употреба, по препорака на ревизијата истата е воведена во сметководствена евиденција како Инвестиција во тек со налог бр.0001 од 10.12.2014 година. По извршување на технички прием и употребна дозвола на зградата истата ќе биде соодветно сметководствено евидентирана.

Погоре наведените состојби упатуваат на постоење на ризици во процесот на инвентарисување 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

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 26

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

уверување и совет со цел за подобрување на работењето на субјектот и зголемување на ефективноста 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:

Во Општина Крива Паланка согласно Правилникот за систематизација на работните места на општинската администрација бр. 01-4513/1 од 25.12.2009 година, е систематизирано и Одделение за внатрешна ревизија, со раководител и еден внатрешен ревизор. Со измена на овој правилник бр. 01-2161/1 од 18.08.2011 година во ова одделение е систематизирано уште едно работно место – ревизор на обука.

Работните места раководител на одделението за внатрешна ревизија и внатрешен ревизор во 2013 и 2014 година не се пополнети, а пополнето е само работното место ревизор на обука со помлад соработник, ревизор на обука од 04.07.2012 година, како вработување на пробна работа, а од 01.07.2013 година на редовна работа како Помлад соработник ревизор на обука. Во досегашниот период нема активности во врска со внатрешната ревизија (изготвување стратегија, повелба за внатрешна ревизија, годишни планови, извршување на ревизии и сл.)

Непостоењето на внатрешна ревизија упатува на ризик од неоткривање на отстапувањата во примената на законските, подзаконските и интерните акти, веродостојноста и сеопфатноста на финансиските и оперативните информации при извршувањето на задачите и остварувањето на целите на субјектот.

ЗАКЛУЧОК

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

Со извршената ревизија на финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија во Општина Крива Паланка констатиравме дека од страна на

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 27

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

раководството на општината се преземени соодветни политики и конкретни активности за донесување и имплементирање на: стратешки/развојни планови, пропишани се пооделни 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 изготвување на стратегија за управување со ризиците и обука на внатрешниот ревизор и изготвување на потребните документи на одделението за внатрешна ревизија, назначувањена лице за неправилности, изготвување на План за воспоставување на ФУК, како и методологија за спроведување на истиот, вредносно усогласување меѓу сметководствената евиденција и фактичката состојба на средствата во пописот од страна на пописната комисија и намалување на ризиците во делот на внатрешните контроли при спроведувањето на постапките за јавни набавки и процесот на плаќања.

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 Крива Паланка.

ПРЕПОРАКИ

1. Градоначалникот да преземе мерки и активности:
 - да се донесе Стратегија за управување со ризици, односно да се изврши анализа на ризиците според критериуми и нивна категоризација;
 - за пополнување на работното место раководител на одделението за внатрешна ревизија и обука на вработените во Одделението за внатрешна ревизија;
 - да се назначи лице за известување за неправилности и сомнежи за измами или корупција и 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;
2. Надлежните од одделението за финансиски прашања да преземат мерки и активности за:

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 28

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- 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;
3. Пописната комисија при извршување на пописот да изврши вредносно усогласување меѓу сметководствената евиденција и фактичката состојба на 31.12. за тековната година и да донесе детален план за работа на подготовка и извршување на пописот.
 4. Внатрешниот ревизор да изготви стратешки и годишни планови за внатрешна ревизија, Повелбата за внатрешна ревизија и да ги достави до ЦЕХ.
 5. Надлежните лица за спроведување и реализација на јавните набавки при изготвување на предмер пресметките кои се составен дел на барањата во тендерската документација, како и на договорите за градба да ги земат во предвид реално потребните позиции за извршување на градежни работи согласно изведбените проекти, а во договорите да се прецизираат условите, количините и вредноста на дополнителните и непредвидени работи.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 29
