

## 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.

---

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

Во насока на остварување на своите цели Општина Валандово има изготвено стратешки документи и интерни акти и тоа:

- ✓ Преку проектот „Поддршка на процесот на децентрализација” во декември 2010 година Општина Валандово има донесено **Стратегија за локален економски развој**, кој е раководен од Европската Агенција за реконструкција и финансиран од ЕУ. Целта на проектот е да се поддржи имплементацијата на процесот на децентрализација, преку модернизација на администрацијата на централно и на локално ниво, во согласност со стандардите на ЕУ.
- ✓ Од страна на општината донесен е **Локален Акционен план за животна средина (ЛЕАП) за период од 2009 – 2015 година**. ЛЕАП е документ кој треба на ефикасен начин да им помогне на заедниците да ги идентификуваат проблемите во животна средина, преку можност од вклучување на пошироката јавност.
- ✓ Општина Валандово нема донесено **Стратешки план за период од 2013-2015 и 2014-2016 година**, кој би бил поврзан со процесот на буџетско планирање и извршување за период од три години и ќе претставува среднорочен приказ на програми наменети за развојни инвестиции
- ✓ Во 2013 година од страна на Советот на Општина Валандово 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, активности од областа на социјалната заштита, спортот, културата, образованието, но не е изготвен и донесен 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 на општината.
- ✓ Во рамките на ризичната област правна рамка и стратешки документи, Општина Валандово нема изготвено и донесено Стратегија за управување со ризици, со која би се утврдиле политиките за управување со ризиците, утврдено со член 15 став 2 од ЗЈВФК (детално образложено во точка 2.1.2.).

Донесените стратешки документи и законската рамка согласно која функционира Општина Валандово се добра основа за нејзино правилно и успешно работење и за воспоставување на систем на финансиско управување и

---

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

контрола за чие ефикасно и ефективно функционирање потребни се активности во правец на изготвување на 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:

#### 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,

---

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор

\_\_\_\_\_

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

- 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 Валандово се уредени со Статутот од 2002 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 2010 година и истите согласно организационите промени редовно се ажурираат. Одлуката за организацијата и Правилникот за систематизација на работните места на 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 Валандово предвидено е Одделение за финансиски прашања, каде се предвидени 7, а пополнети се 5 работни места .
- ✓ Вработените во Општина Валандово се запознаени со Етички 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 одговара дисциплински.
- ✓ Од страна на надлежното одделение не е донесена годишна програма за едукација, како и не е доставен полугодишен извештај за спроведените специјализирани обуки на државните службеници што не 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.

---

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

- ✓ Согласно член 12 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, раководителот на единицата за финансиски прашања, треба да изработи План за воспоставување и развој на финансиското управување и контрола и методологија за спроведување на планот, кој ќе содржи активности потребни за спроведување на системот на финансиско управување и контрола, рокови за спроведување на поединечните активности како и одговорни лица по поодделни активности. Во Општина Валандово, не е изготвен План за воспоставување на финансиско управување и контрола.
- ✓ 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, констатиравме дека не се преземени активности за обезбедување ISO 9001:2008 стандард за управување со квалитет.
- ✓ Во Општина Валандово назначено е лице задолжено за неправилности<sup>1</sup>, со задача да ги прима пријавите за неправилности и сомнежи за измами или корупција и за тоа да доставува квартални извештаи до Управа за финансиска полиција<sup>2</sup>. Во досегашниот период лицето задолжено за неправилности нема доставувано квартални извештаи до Единицата на Управата за финансиска полиција, за постоење/непостоење на неправилности и сомнежи за измами и корупција при користење на јавните средства.

Погоре наведените состојби упатуваат дека во Општина Валандово постои потреба од преземање на дополнителни активности за намалување на ризиците и обезбедување на контролно опкружување кое ќе овозможи воспоставување и непречено функционирање на системот на финансиско управување и контрола и остварувањето на посебните и општите цели на субјектот.

### 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.**

---

<sup>1</sup> Уредбата за постапката за спречување неправилности, начинот на меѓусебната соработка, формата содржината, роковите и начинот на известување за неправилностите (Службен весник број 63/2011).

<sup>2</sup> Законот за јавна внатрешна финансиска контрола (Сл. весник бр. 90/09, 12/11 183/13).

---

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

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.

- ✓ Од страна на Општината донесена е Стратегија за локален економски развој за Општина Валандово, со цел да се поддржи имплементацијата на процесот на децентрализација (детално образложено во точка 1).  
Со носење на Буџетот за 2013 година за Општина Валандово донесени се и годишни програми за следните области: изградба, реконструкција, одржување и заштита на локалните патишта и улици во општина, одржување на јавното осветлување, урбанистичко планирање, уредување на градежно земјиште. Годишните програми за 2013 година се конкретни, мерливи, соодветни, остварливи и временски определени.
- ✓ Раководството во Општина Валандово нема донесено Стратегија за управување со ризици со која ќе се обезбеди разумно уверување дека целите на општината ќе се постигнат, односно не се преземени активности за утврдување, проценка и контрола на настаните и состојбите кои може да имаат влијание врз остварување на целите. Имено, 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 во работењето. Отсуството на Стратегијата предизвикува да не се преземат потребните превентивни активности за минимизирање на ризиците од неисполнување 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

---

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

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:

- ✓ Со увид во воспоставената пракса на движење на документацијата<sup>3</sup> ревизијата констатира дека во општината е воспоставено разграничување на одговорностите и овластувањата, каде при секоја финансиска и оперативна активност воспоставена е поделба на должностите на начин кој оневозможува едно лице или организациона единица да ги контролира сите значајни фази на определена активности. Исто така, согласно Правилникот за организација на работата и систематизацијата на работните места како и воспоставената пракса на поделба на должностите, одобрувањето, извршувањето и сметководственото евидентирање им се доделени на различни лица. Меѓутоа, 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 Валандово не се изготвени пишани процедури за најзначајните процеси каде јасно ќе се

---

<sup>3</sup> Во 2014 година Општина Валандово има донесено интерен акт за текот на движење на документацијата „ Упатство за начинот на работата и правилата на постапувањата со документираниот материјал и архивската граѓа во канцелариското и архивското работење и евидентирање во сметководствената евиденција бр. 08-877/1 од 30.06.2014 година.

---

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

прецизираат контролните активности преку кои ќе се обезбеди функционирање и следење на финансиското управување и контрола усогласени со барањата на ЗЈВФК.

- ✓ Во Општина Валандово не се назначени лица за вршење на ex - ante и ex - post финансиски контроли за проверка на законитоста и правилноста на финансиските одлуки, за нивно одобрување или оспорување предвидено со член 21 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола.
- ✓ Воспоставена е контрола на пристап и физичка заштита во службениот објект преку склучен договор за техничко обезбедување и по повик со друштво за обезбедување имот и лица.

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 организација и систематизација на работните места во општината нема предвидено работно место за лице од областа на ИТ или лице кое извршува работни задачи поврзани со информатичката технологија.
- ✓ Изработена е резервна копија на податоци (backup) на посебен медиум, но не е тестирана и нема копија на надворешна локација.

Ревизијата не утврди отстапувања во делот на водењето на деловните книги, обработката на податоците и контролата на внесените податоци во информациските системи и тоа како што следува:

- ✓ При користењето на апликацијата за финансиско сметководство се вградени одредени контроли за пристап до апликацијата и податоците.
- ✓ Податоците од финансиското работење од минати години се заклучени и не постои можност да бидат променети.

Отсуството на пишани процедури претставува ризик за постигнување на целите, особено што процедурите треба да обезбедуваат постојаност и континуитет на активностите во општината. Исто така постои ризик од губење на податоците од работењето во случај на елементарна непогода од причина што не се прави копија на надворешна локација. Наведените состојби упатуваат на потреба за преземање на дополнителни мерки и активности за воспоставување и зајакнување на контролите за справување со ризиците и постигнување на целите на субјектот.

---

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор



### 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 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.

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

- ✓ Раководителите на одделенијата редовно го информираат градоначалникот за текот на работењето и степенот на извршување на задачите во доменот на реализација на буџетот, 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 комуникација и состаноци помеѓу одделенијата, средби со буџетските корисници и деловните партнери, соработка со релевантни институции во Република Македонија, и слично. 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

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор

1. \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

2. \_\_\_\_\_

19

3. \_\_\_\_\_

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

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.

- ✓ 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.

Погоре наведените состојби упатуваат дека системот на информации и комуникации во Општина Валандово 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 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 Валандово постои позитивен став од страна на раководството за постапување по препораките за начините на јакнење на внатрешните контроли дадени од внатрешните и надворешните ревизори.
- ✓ Раководството на Општина Валандово има изготвено и доставено до ЦЕХ при МФ, Годишен финансиски извештај согласно член 47 од ЗЈВФК.

---

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

- ✓ Од страна на раководството на субјектот не се врши посебна оцена на ефективноста на внатрешната контрола и самопроцена на одделни процеси на системот за ФУК во текот на годината, согласно со член 18 од ЗЈВФК.

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

### 2.2. Функционирање на процесите утврдување на ефективноста на системот на интерни контроли при спроведување на набавките и плаќањата и заштита на средствата и обврските (инвентарисување на средствата и обврските)

Со ревизијата на процесите за управување и контрола при утврдување на ефективноста на системот на интерни контроли при спроведувањето на набавките и плаќањата и заштита на средствата и обврските (инвентарисување на средствата и обврските) констатирана е следната состојба:

#### 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 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

---

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор

\_\_\_\_\_

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

ризикот од нерационално и неефикасно искористување на средствата во постапките за доделување договори за јавни набавки.

- ✓ Во Општина Валандово постапките за јавни набавки се спроведуваат без донесена пишана процедура за процесот на јавни набавки.
- ✓ Во Правилникот за систематизација на работни места во Општина Валандово не е предвидено лице или организациски облик за вршење работи од областа на јавните набавки согласно член 29-а од ЗЈН, и нема обучено соодветни лица за вршење на работи од областа на ЈН.
- ✓ Согласно член 26 од ЗЈН, договорниот орган донесува План за своите вкупни потреби за набавки во тековната година по видови на стоки. Ревизијата утврди дека Општина Валандово има извршено набавка на канцелариски материјали и прехранбени производи, без спроведени соодветни постапки за ЈН.
- ✓ Со извршениот увид во сите 13 постапки за јавни набавки спроведени во 2013 година, ревизијата не утврди отстапувања од законските одредби кај ревидираните јавни набавки.

Ревизијата утврди дека системот на интерни контроли во процесот на ЈН во Општина Валандово не функционира во целост од причина што дел од извршените набавки не се опфатени со соодветни постапка за ЈН.

### 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 детектиравме следните ризици, односно настани и состојбите кои може да имаат влијание врз остварување на целите на овој процес:

---

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

- 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.

Со увид во извршените трансакции во процесот на плаќање на договорите за набавка на стоки и услуги, ревизијата утврди дека воспоставениот систем на интерни контроли функционира. Имено, иако во Општина Валандово не се донесени пишани процедури за најзначајните финансиските процеси, каде конкретно ќе се дефинираат и воспостават контролни активности за целосно покривање на ризиците, сепак со востановената пракса обезбедено е разграничување на одговорностите и овластувањата. При секоја финансиска и оперативна активност воспоставена е поделба на должностите согласно Правилникот за организација на работата и систематизацијата на работните места. На овој начин оневозможено е едно лице или организациона единица да ги контролира сите значајни фази на определена активност, како што се: одобрување, извршување и сметководствено евидентирање. Меѓутоа, отсуството на пишани процедури претставува ризик од појава на недоследности во процесот на плаќање особено што процедурите обезбедуваат постојаност и континуитет на активностите.

Наведените состојби упатуваат на потреба за преземање на дополнителни активности за воспоставување и зајакнување на контролните активности за справување со ризиците и постигнување на целите на субјектот.

### 2.2.2. Инвентарисување на средствата и обврски

Согласно одредбите од Законот за сметководството 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

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор

\_\_\_\_\_

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

за цел да ја оцени ефективноста 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 Валандово 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;
- ✓ Не е извршен попис на побарувањата и обврските согласно член 31-в од Правилник за сметководство на буџетите и буџетските корисници согласно кој пописната комисија треба да го утврди правниот основ, старосната структура на побарувањата и обврските и преземените мерки за наплата;
- ✓ Пресметката на амортизација и ревалоризација на основните средства е извршена по групи, но не и поединечно за секое основно средство;
- ✓ Членовите на пописната комисија се и вработените кои непосредно се задолжени за ракување со материјалните средства, паричните средства и нивните непосредни раководители.

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.

---

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

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

### 3.1. Стандарди и методологија за извршување на внатрешна ревизија

- ✓ Во јануари 2012 година Општина Валандово има вработено еден внатрешен ревизор кој врз основа на Закон за јавна внатрешна финансиска контрола има донесено Повелба за внатрешна ревизија<sup>4</sup>. Со Повелбата е утврдена рамката во која ЕВР ќе функционира заради подобрување на работењето на Општина Валандово, целите, надлежноста, улогата, одговорностите, начинот на известување како и односот со Државен завод за ревизија (ДЗР).
- ✓ За потребите на вршење на внатрешна ревизија во Општина Валандово во отсуство на раководителот на Одделение за внатрешна ревизија, внатрешниот ревизор има донесено Стратешки планови<sup>5</sup>. Формата и содржината на Стратешките планови се во согласност Правилник за начинот на извршување на внатрешна ревизија и начинот на известување за ревизијата.

Наведените состојби упатуваат дека во делот на Стандардите и методологијата за извршување на внатрешната ревизија, општината воспоставила соодветни политики за функционирање на внатрешната ревизија и остварувањето на посебните и општите цели на субјектот.

### 3.2. Организациона поставеност и кадровска екипираност на внатрешна ревизија

Од аспект на воспоставувањето и функционирањето на ЕВР во Општина Валандово, ревизијата ја констатирана следната состојба:

- ✓ Со Правилникот за внатрешна организација и систематизација на работните места во Општина Валандово воспоставена е Единица за внатрешна ревизија како независна организациска единица - Одделението за внатрешна ревизија. ЕВР е организациски и функционално независна и директно и единствено одговорна на градоначалникот. Функционалната независност на ЕВР се обезбедува преку нејзината независност од другите организациони делови на општината во планирање, извршување и известување за внатрешната ревизија.

---

<sup>4</sup> Повелба за внатрешна ревизија бр. 14-1945/1 од 21.12.2012 година.

<sup>5</sup> Стратешки план за извршување на внатрешна ревизија за период од 2013 до 2015 и Стратешки план за извршување на внатрешна ревизија за период од 2014 до 2016;

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

- ✓ Во Одделението за внатрешна ревизија предвидени се две работни места од кои едно е раководител на одделение за ВР и еден извршител/ВР. Врз основа на добиените податоци за кадровска екипираност на одделението, ревизијата констатира дека предвидениот број на извршители е согласно критериумите утврдени со Законот за јавна внатрешна финансиска контрола од аспект на годишниот буџет/број на единки корисници.
- ✓ Вработениот внатрешен ревизор континуирано посетува обуки организирани од Централната единица за хармонизација на внатрешна ревизија за професионално усовршување, надградување и учествувал во пилот проекти/ревизии.

Погоре наведените состојби упатуваат дека во делот на организациона поставеност на внатрешната ревизија, општината воспоставила соодветни политики за функционирање на внатрешната ревизија и остварување на општите и посебните цели на субјектот.

### 3.3. Планирање на внатрешна ревизија и степен на реализација

Планирањето на работата на одделението за ВР, извршувањето на ревизии и подготвувањето на ревизорски извештаи се врши во согласност со стратешкиот и годишниот план за ревизија за 2013 -2015 и 2014-2016 година, за кои е добиена согласност од градоначалникот на општината.

Во 2013 година од страна на ЕВР во временски дефинираната рамка се извршени три ревизии.

Со увид на презентираниите документи за извршените ревизии за 2013 година констатиравме дека при изготвување на ревизорските извештаи не се запазени сите три фази и тоа: Нацрт извештај, Претходен извештај и Кончен Извештај.

Недостасува Нацрт извештај за извршената ревизија, што не е во согласност со член 14 од Правилникот за начинот на извршување на внатрешната ревизија и начинот на известување за ревизијата. Нацрт извештајот е првата верзија на извештајот кој се презентира на завршниот состанок пред раководството на ревидираниот субјект/организациона единица, со цел да се постигне согласност за наодите и да се прифатат препораките од ревизијата.

---

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор



## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

### 3.4. Мониторинг и имплементација на препораките

Во врска со следење на препораките дадени од ЕВР како и преземените мерки за нивно реализирање, ревизијата ја констатира следната состојба:

- ✓ Раководителите на ревидираните организациони единици во Општина Валандово немаат воспоставено редовна пракса да доставуваат квартални извештаи за степенот на реализација на препораките до ЕВР<sup>6</sup>. Покрај фактот што не постои воспоставена пракса на доставување на квартални извештаи за известување за степенот на реализација на препораките во периодот дефиниран во Акциониот план, ВР преку други алтернативни методи добива информации за степенот на имплементирање на препораките и тоа преку одржување на состаноци и дописи со ревидираните субјекти.
- ✓ Внатрешниот ревизор - советник не води евиденција за имплементација на препораките, и не изготвува **Преглед на спроведени препораки** согласно член 18 од Правилникот за извршување на внатрешната ревизија. На крај од годината се бара допис за имплементирани препораки. На тој начин единицата за внатрешна ревизија има информации за степенот на спроведување на препораките,<sup>7</sup> а со цел да има целосни и актуелни информации за нивното спроведување. Најголем дел од препораките се спроведени, а за оние кои се делумно или не спроведени постојат објективни причини. Ваквата состојба овозможува развој и унапредување на ЕВР а со тоа и на работењето и на остварувањето на целите на субјектот.

Наведените состојби упатуваат дека со отпочнување со работа на одделението за внатрешна ревизија овозможен е развој и унапредување на работењето и остварување на целите на Општина Валандово. Во делот на извршувањето, известувањето и мониторинг на внатрешната ревизија и покрај одредени слабости, воспоставен е систем кој овозможува функционирање и развој на внатрешна ревизија, а со тоа и минимизирање на ризиците и подобрување на ефикасноста на работењето на општината.

---

<sup>6</sup> Член 18 став 2 од Правилникот за извршување на внатрешната ревизија. ("Службен весник на РМ" бр. 136/10).

<sup>7</sup> Член 18 став 2 од Правилникот за извршување на внатрешната ревизија. ("Службен весник на РМ" бр. 136/10).

---

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

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 Валандово 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, воспоставена е и функционира внатрешна ревизија 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 донесување на пишани процедури за најважните процеси за работа, воспоставување на систем за управување со квалитет усогласен со меѓународниот стандард ISO 9001:2008 изготвување на План за воспоставување и развој на ФУК и методологија за спроведување на планот, воведување контроли во процесот на инвентарисување, донесување 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 Валандово. Препораките произлезени од оваа ревизија се насочени кон воспоставување и подобрување на системот на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија.

## ПРЕПОРАКИ

1. Градоначалникот на Општина Валандово да преземе мерки и активности за изготвување на План за воспоставување на финансиско управување и контрола и донесување на Стратегија за управување со ризици.

---

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

2. Општина Валандово да започне со активности за донесување на пишани процедури за сите поважни процеси во општината со кои ќе се обезбеди функционирање и следење на финансиското управување и контрола усогласени со барањата на ЗЈВФК и Законот за воведување на систем на управување со квалитет.
3. Градоначалникот да назначи лица за вршење на ex-ante и ex-post финансиски контроли за проверка на законитоста и правилноста на финансиските одлуки.
4. Назначеното лице за неправилности да започне со активности за доставување на квартални извештаи до Управата за финансиска полиција и да воспостави соработка со лицата надлежни за ФУК.
5. Општина Валандово во Стратегијата за развој на општината да предвиди потреба од дополнителни ресурси од областа на ИТ за успешно справување со сите предизвици кои ги носи секојдневната употреба на информатичката технологија. Да се обезбеди копија од податоците од работењето, да се тестира нејзината достапност и да се чува на надворешна локација.
6. Градоначалникот на Општина Валандово:
  - да преземе мерки и активности да донесе пишана процедура за процесот на ЈН и да започне 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 Валандово да предвиди лице или организациски облик за вршење работи од областа на јавните набавки и
  - Општина Валандово во Планот за ЈН да ги опфати своите вкупни потреби за набавки во тековната година по видови на стоки, услуги и работи.
7. Градоначалникот на Општина Валандово да преземе активности и мерки процесот на инвентарисување да се изврши на начин предвиден согласно законската регулатива.
8. Раководителите на ревидираните организациони единици во Општина Валандово да воспостават пракса да доставуваат квартални извештаи за степенот на реализација на препораките до раководителот на субјектот и внатрешниот ревизор на ЕВР.

---

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор

\_\_\_\_\_