

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. Со извршената ревизија го констатиравме следното:

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 11

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- ✓ Ревизијата констатира дека Општина Зелениково има донесено **Стратегија за локален економски развој за мини регион Зелениково - Петровец** во декември 2010 година. Подготовката на оваа Стратегија е подржана од страна на УНДП во рамки на програмата Меѓуопштинска соработка за подобра испорака на услуги и пристап кон ЕУ. Целта на проектот е да се подржи процесот на децентрализација во екот на формирање на иницијатива за меѓуопштинска соработка за градење на капацитетите на општините во врска со ЛЕР.
- ✓ Од страна на Општина Зелениково е донесен е **Локален Акционен план за животна средина (ЛЕАП) 2009 – 2015 година**. ЛЕАП е стратешки документ кој ги идентификува еколошките проблеми, ги креира целите и задачите за нивно отстранување или унапредување и создава нови можности за водење политика за заштита и унапредување на животната средина во нашата околина, со цел да се обезбеди напредок и одржлив развој на општината, унапредување на состојбата со животната средина во околината.
- ✓ Општина Зелениково има донесено годишни **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 Зелениково нема изготвено **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.
- ✓ Со **Годишниот извештај за 2013 година** кој е усвоен од советот, општината известува за средствата, побарувањата, обврските и изворите на средствата и нивната вредност и за реализацијата 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.
- ✓ Ревизијата констатира дека Општина Зелениково нема донесено **Стратешки план** за период од 2013-2015 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.
- ✓ Согласно Законот за јавна внатрешна контрола утврдена е обврска раководителот на субјектот да донесе **Стратегија за управување со**

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 12

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

ризик, која се ажурира на секои три години и во случаите кога ризикот значително се менува. Општина Зелениково до денот на ревизијата нема донесено Стратегија за управување со ризици (детално образложено во точка 2.1.2.).

- ✓ **Статутот** на Општина Зелениково¹ е донесен во 1997 година и истиот не е усогласен со Законот за локална самоуправа од 2002 година. Неизвршеното усогласување на Статутот во законски утврдените рокови го нарушува принципот на законско работење на општината.

Погоре наведените состојби упатуваат на присуство на ризик од нецелосно воспоставување на систем за финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија.

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

¹ Статут на Општина Зелениково бр. бр.08-021 од 31.03.1997 година, донесен по стариот Закон за локална самоуправа од 1995 година, Со денот на влегувањето во сила на новиот закон за локална самоуправа од 2002 година, престанува да важи Законот за локалната самоуправа (“Службен весник на Република Македонија” број 52/95 и 60/95).

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 13

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

една од компонентите на финансиското управување и контрола кое е основа за целиот систем на внатрешната контрола. Контролното опкружување ја создава атмосферата кај субјектот која влијае врз целокупниот квалитет на внатрешната контрола и има општо влијание врз тоа како се утврдуваат стратегијата и целите, и како се структурирани контролните активности.

Наведената активност преземена од раководителот на субјектот ќе обезбеди разумно уверување за воспоставување на контролно опкружување во функција на воспоставување ефикасен и ефективен систем на финансиско управување и контрола а со цел постигнување на основните цели на субјектот. Заради наведеното потребно е да се воспостават елементите на контролното опкружување и тоа:

- личен и професионален интегритет на раководителите и вработените во субјектот,
- начин на размислување и стил на работење на раководителите,
- организациона структура која обезбедува поделба на одговорностите и јасни правила, права, обврски и нивоа на известување,
- политики и практики на управување со човечки ресурси и
- компетентност на вработените.

Со извршената ревизија на интерните акти, кои ги содржат целите на субјектот, описот на работните места, дадените задачи и очекуваните резултати, политики на вработување, делегирање на овластувања и одговорности, пропишаната организациона структура и спречувањето и известувањето за измами ги констатиравме следните состојби:

- ✓ Внатрешната организација видот и бројот на организациони единици, делокругот на работа на организационите единици и начинот на работа во Општина Зелениково се уредени со Правилникот за организација², делокругот и начинот на извршување на задачите на општинската администрација. Работните задачи во Општина Зелениково се вршат во организациони единици, и независни одделенија. Со Правилникот за систематизација на работните места³ утврден е бројот на систематизирани работните места, распоредот и описот на работните

² Правилникот за организација, делокругот и начинот на извршување на задачите на општинската администрација на Општина Зелениково бр. 07-278/1 од 10.06.2010 година.

³ Правилник за систематизација на работните места во Општина Зелениково бр. 08-305/1 од 02.07.2010 година; Правилник за изменување и дополнување на Правилник за систематизација на работните места бр. 08-166/2 од 04.04.2011 година; Правилник за систематизација на работните места бр. 08-166/5 од 31.08.2014 година;

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 14

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

места, како и посебните услови кои се потребни согласно потребите на организационата единица. 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.

- ✓ Во Општина Зелениково се применува Кодекс за однесување на администрацијата во Општина Зелениково. Државните службеници со кодексот се информирани за 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.
- ✓ Оценувањето на ефективноста на работата на вработените во Општина Зелениково се врши согласно Законот за државни службеници за што годишно се доставува извештај до Министерството за информатичко општество и администрација;
- ✓ Општина Зелениково, согласно член 24 од Законот за државни службеници, има донесено Годишна Програма за едукација но нема добиено мислење од Министерството за информатичко општество и администрација. Вработените учествуваат на обуки од различни теми на работењето по покана од други организатори со што во одредена мера се задоволува потребата од едукација на вработените.
- ✓ Согласно член 9 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола во актите за внатрешна организација и систематизација на Општина Зелениково предвидено е Одделение за финансиски прашања надлежно за вршење на работите од областа на финансиското управување и контрола со 5 извршители. Ова одделение е пополнето само со еден државен службеник на работно место соработник за финансиско работење и ЈН, при што нема раководител на одделението, одговорен сметководител и благајник.
- ✓ Согласно член 12 од ЗЈВФК субјектот треба да изготви План за воспоставување на финансиско управување и контрола и Методологија за спроведување на планот, во Општина Зелениково до денот на ревизијата не се преземени активности за реализација на оваа законска обврска.
- ✓ 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

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 15

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

дека не се преземени активности за обезбедување ISO 9001 стандард за управување со квалитет.

- ✓ Раководителот на субјектот согласно член 50 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола има обврска да го спречува ризикот од неправилности и измами и да назначи лице кое ќе известува за неправилности и сомнежи за измами или корупција. Градоначалникот на Општина Зелениково не назначил лице задолжено за неправилности, кое има задача да ги прима пријавите за неправилности и сомнежи за измами или корупција и да доставува квартални извештаи до Управата за финансиска полиција.

Врз основа на наведеното, ревизијата констатира дека до денот на ревизијата градоначалникот на Општина Зелениково нема преземено активности за започнување на имплементација на барањата на Законот за јавна внатрешна финансиска контрола. Постои потреба за подобрување на контролното опкружување како еден од предусловите за воспоставување и непречено функционирање на финансиско управување и контрола и остварување на општите и посебните 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. 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 согласно Прирачникот за финансиско управување и контрола 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 Општина Зелениково донесена е Стратегија за локален економски развој за мини регион Зелениково – Петровец во декември 2010 година, како и локален Акционен план за животна средина (ЛЕАП) за период од 2009 – 2015 година.
- ✓ Со носење на Буџетот за 2013 година за Општина Зелениково донесени се и годишни програми за следните области: уредување на градежно

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 16

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

земјиште, за електрично осветлување, за изградба, реконструкција, одржување и заштита на локалните патишта и улици на територија на Општина Зелениково и за јавна чистота.

- ✓ Општина Зелениково има изготвено Извештај за планирани и потрошени средства по ставки за секоја активност за 2013 година, со што обезбедува следење на извршувањето преку релевантни квантитативни и квалитативни индикатори и во кој е даден отчет пред советот за планирани и потрошени средства по ставки за 2013 година.

- ✓ Раководството во Општина Зелениково 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 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.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 17

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Тие вклучуваат голем број на различни контролни активности кои служат за откривање и спречување, 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 и
- Надзор.

Со извршената ревизија на интерните акти, воспоставениот систем, пропишаната организациона структура и системот на интерни контроли кој го применува Општина Зелениково, а во насока на намалување на ризиците од работењето и покривање на истите со соодветни контроли, ги констатиравме следните состојби:

- ✓ Согласно член 16 од ЗЈВФК предвидено е контролите да обезбедат поделба на должностите на начин со кој нема да се дозволи едно службено лице во исто време да биде одговорно за одобрување, извршување, сметководство и контрола. Во Општина Зелениково не е обезбедено разграничување на наведените активности предвидени со член 16 од ЗЈВФК. Финансиските и оперативните активности се извршуваат од едно лице односно во Одделението за финансиски прашања има еден извршител⁴, при што нема раководител на одделението, одговорен сметководител и благајник.
- ✓ Во Општина Зелениково не се назначени лица за вршење на ex-ante и ex-post финансиска контрола за проверка на законитоста и правилноста на финансиските одлуки, како и нивно одобрување или оспорување предвидено со член 21 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, ниту е воспоставена пракса на редовно следење, усогласување и одобрување на евиденциите со соодветните документи, преку следење на реализација на договорите од страна на одговорните лица во одделенијата на општината.
- ✓ Поради непостоењето на пишани процедури за значајните работни процеси, оневозможено е јасно дефинирање и следење на контролните активности како и уверување дека истите се соодветни, сеопфатни и директно поврзани со контролните цели. Отсуството на пишани процедури претставува ризик за постигнување на целите, особено што процедурите треба да обезбедуваат постојаност и континуитет на

⁴ Државен службеник на работно место соработник за финансиско работење и ЈН.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 18

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

активностите во општината.

- ✓ Зградата на Општина Зелениково физички е заштитена има вработен портир кој е одговорен за физичко обезбедување на службените објекти, додека материјалните средства не се осигурени преку осигурителна компанија.

Контроли во информатичка технологија

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 има предвидено работно место за извршување на работни задачи од областа на ИТ но истото не е пополнето.
- ✓ Нема воспоставен централизиран информациона систем иако има инсталиран сервер.
- ✓ На податоците од финансиско работење не се прави резервна копија (backup), и не се снима на посебен медиум и чува на надворешна локација.

Ревизијата утврди одредени состојби 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 не се вградени одредени контроли за пристап до апликацијата и податоците.
- ✓ Податоците од финансиското работење од минати години не се заклучени и постои можност да бидат променети.

Наведените состојби упатуваат дека не се преземени потребните мерки и активности за воспоставување на контролните активности за справување со ризиците и постигнување на целите на субјектот.

2.1.4. Информации и комуникации

Една од компонентите на финансиското управување и контрола е информации и комуникации. Раководителот на субјектот согласно

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 19

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

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

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

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

Во Општина Зелениково нема пишана процедура, но има воспоставена пракса на протоколот на информациите. Исто така постои внатрешна и надворешна комуникација каде вработените преку прием обработка и пренос на информациите ги извршуваат задачите. Се практикува меѓу одделенска комуникација, средби со буџетските корисници и деловни партнери, соработка со релевантни институции во Република Македонија, и слично. Тоа му овозможува на раководството соодветни, навремени, актуелни, точни и достапни информации врз основа на кои ги донесува одлуките директно поврзани со целите. Информациите и извештаите кои на редовна основа се изготвуваат и презентираат на раководството создаваат можност за оценка на законитоста, економичноста, ефикасноста и ефективноста на работењето.

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

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 20

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 Зелениково постои востановена пракса на движењето на документацијата, но нема соодветно разграничување на одговорностите и надлежностите согласно актите за систематизацијата и организацијата.
- ✓ Со Завршната сметка се изготвува и годишен извештај кој содржи информации за планирани и потрошени средства по ставки и истовремено за повеќето програми се изготвуваат извештаи за нивна реализација кои ги усвојува советот.
- ✓ Во Општина Зелениково не постои позитивен став од страна на раководството за постапување по препораките за начините на јакнење на внатрешните контроли дадени од надворешните ревизори.
- ✓ Од страна на раководството на субјектот не се врши посебна оценка на ефективност на внатрешната контрола и самопроцена на одделни процеси на системот за ФУК, во текот на годината согласно со член 18 од ЗЈВФК.
- ✓ Раководството на ЕЛС Зелениково⁵ нема изготвено и доставено до МФ – ЦЕХ Годишен финансиски извештај согласно член 47 од Закон за јавна внатрешна финансиска контрола.

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.

⁵ Согласно член 47 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола (Сл. весник на РМ бр. 190/09 и 12/11).

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

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**

Јавните набавки се спроведуваат по постапка и начин дефинирани во Законот за јавни набавки и под законските акти во оваа област.

- ✓ Во Општина Зелениково не е донесена пишана процедура за процесот на ЈН и нема отпочнато со имплементирање на систем за управување со квалитет кој ќе се применува во процесот на ЈН.
- ✓ Согласно Правилникот за систематизација на работни места во Општина Зелениково во Одделението за финансиски прашања предвидено е едно работно место за финансиско работење и јавни набавки и истото е пополнето. Наведеното лице нема положен испит за лице за јавни набавки согласно Законот за јавни набавки, но има посетувано обуки од областа.
- ✓ Со извршениот увид во постапки за јавни набавки, врз основа на спроведеното интервју, снимениот систем на интерни контроли, тестовите на усогласеност, увидот во прегледот на спроведените набавки за 2013 година и извршените детални тестирања на сите 12 спроведени ЈН во 2013 година констатиравме дека процесот на јавни набавки функционира во сите фази почнувајќи од изготвување на План на ЈН, изработка на тендерска документација за секој вид на постапка, изработка на техничка спецификација за набавката, објавување на оглас на текот на постапката, одлука за избор, известување, склучување на Договор.

Ревизијата утврди дека од страна на градоначалникот на Општина Зелениково и покрај недонесена пишана процедура за процесот за јавни

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 22

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

набавки, со воспоставената пракса преземени се потребните 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 плаќање

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

Ревизијата имаше за цел да ја оцени ефикасноста и ефикасноста 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:

- исплата на погрешен износ;
- фактурата да не е во согласност со поткрепувачката документација;
- фактурата да е платена 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 ефикасни и ефикасни во покривањето на ризиците и осигуруваат дека целите на процесот се исполнети.

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 2009 до 2014 година, Почнувајќи од 18.09.2012 година со Решение⁶ од Основен Суд Скопје 2, утврден е минимум на средства за вршење

⁶ Решение бр. ППНИ – 772/12 од Основен Суд Скопје 2 од 18.09.2012 година.

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

на основните задачи и дејности на должникот Општина Зелениково, потребни за нормално функционирање на основните функции и дејности на должникот⁷. Поради наведените причини обемот на работа е сведен само на вршење на основните функции на општината.

Во Општина Зелениково во 2013 година нема вработено лице за благајничко работење, но за да нема прекин во работењето со благајната, градоначалникот именува лица од редот на вработените без овластувања, што не е во согласност со член 8 од Закон за јавна внатрешна финансиска контрола. Во 2013 година тројца вработени ја извршувале работата на благајник. Документите согласно кои се вршени плаќањата се некомплетни, фактурите и сметкопотврдите се без дата и опис на набавката, и не се контролирани.

Ревизијата констатира дека Општина Зелениково нема донесено процедура за следење и контрола на сметководствената документација. Не е воспоставена соодветна поделба на должностите на начин кој оневозможува едно лице да ги контролира сите значајни фази на определена активност. Финансиските документи (фактури, времена ситуации), се потпишани само од градоначалникот на општината со потпис или факсимил.

Наведените состојби упатуваат на заклучокот дека во Општина Зелениково не се воспоставени контроли и контролни постапки кои треба да обезбедат доволно ниво на сигурност и да спречат ризик од плаќања по некомплетна и неверодостојна документација.

2.2.2. Инвентарисување на средствата и обврски:

Со цел оценка на ефикасноста на системот на интерни контроли во процесот на инвентарисување на средствата и обврските, односно добивање на уверување дека се преземени потребните мерки и активности за негово навремено, квалитетно и сеопфатно извршување, за усогласување на сметководствената со фактичката состојба, како и изготвување на извештај од извршениот попис, прифатен од раководното лице, ревизијата изврши тестови на усогласеност и примени ревизорски техники за контрола на извршениот попис, при што ги утврди следниве состојби:

⁷ 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 Зелениково, тековни обврски на месечно ниво од 851.692 денари, потребни за нормално функционирање на основните задачи и дејности на должникот.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 24

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- ✓ Општина Зелениково нема донесено процедура за вршење на попис на средствата, обврските и побарувањата;
- ✓ Пописната комисија нема извршено попис на сите материјални средства со кој располага општината;
- ✓ Комисијата за попис не ја утврдила фактичка состојба на материјалните средства, материјали и ситен инвентар и не е извршено нивно усогласување од причина што не постои точна сметководствената евиденција на материјалните средства, материјали и ситен инвентар. Материјалните средства не се сметководствено евидентирани поединечно по видови, воведена е само нивна вкупна вредност по групи. Затоа пописната комисија за надминување на проблемот околу немањето евиденција на материјалните средства во Извештајот за извршениот попис дава предлог да се изврши проценка на опремата со која располага општината за да може истата да претставува основ за извршување на квалитетен попис. Од тие причини не е пресметана амортизација и ревалоризација на средствата за 2013 година;
- ✓ Не е извршен попис на побарувањата и обврските како и попис на парични средства и парични еквиваленти.

Наведените состојби упатуваат дека Пописот на средствата и изворите на средствата во Општина Зелениково за 2013 година не е извршен на начин предвиден со одредбите во член 21 од Законот и член 29-35 од Правилникот за сметководство за буџети и буџетски корисници.

3. Внатрешна ревизија

Воспоставување на внатрешна ревизија е важен инструмент кој му овозможува на раководителот на субјектот објективно стручно мислење за адекватноста на системот на финансиско управување и контрола.

Внатрешна ревизија укажува на слабостите и неправилностите и дава препораки за преземање на неопходни мерки за подобрување на системот на управување со ризик, интерни контроли и процеси на одлучување за остварување на целите на субјектот.

Во Правилникот за систематизација на работните места на Општина Зелениково, предвидено е одделение за внатрешна ревизија со три извршители, како независно одделение од другите организациони делови. Општина Зелениково во изминатиот период нема вработено внатрешен ревизор и од тие причини во текот на 2012, 2013 и 2014 година не е вршена ревизија.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 25

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

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 Зелениково констатиравме дека: донесени се и имплементирани стратешки и годишни планови и програми за работа, правилници за организација на работата и систематизација на работните места, кодекс на однесување и воспоставен е систем на комуникација и соодветна размена на информации, но изостануваат активности во делот на: преземање на активности за надградување на постојните стратешки документи, законско усогласување на Статутот на Општина Зелениково, донесување и имплементација на процедурите за финансиско управување и контрола, делегирање на овластувања и распределба на должностите и одговорностите, финансиски контроли, општи и апликативни контроли во ИТ системот, изготвување на План за воспоставување на финансиско управување и контрола, спроведување на пописот согласно законските прописи што упатува дека **не се преземени** потребните активности за воспоставување и обезбедување на ефикасност и ефективност на системот на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија за непречено остварување на целите на субјектот.

ПРЕПОРАКИ :

1. Да се изврши усогласување на Статутот на Општина Зелениково со Законот за локална самоуправа од 2002 година со цел да се обезбеди законско работење на општината.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 26

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

2. Градоначалникот на Општина Зелениково да преземе мерки и активности за изготвување на План за воспоставување на финансиско управување и контрола и донесување на Стратегија за управување со ризици.
3. Општина Зелениково 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.
4. Градоначалникот на Општина Зелениково да назначи лице за неправилности со цел да ги прима пријавите за неправилности и сомнежи за измами или корупција, да доставува квартални извештаи до Управата за финансиска полиција и да воспостави соработка со лицата надлежни за ФУК.
5. Градоначалникот да назначи лица за вршење на ex-ante и ex-post финансиски контроли за проверка на законитоста и правилноста на финансиските одлуки.
6. Општина Зелениково да донесе стратешки документ и политики од областа на информатичката технологија, каде ќе ги истакне оперативните пристапи со кои планира да ги постигне своите цели.
7. Градоначалникот на Општина Зелениково да преземе мерки и активности надлежните служби да изготвуваат и доставуваат до МФ, ЦЕХ, Годишен финансиски извештај за известување за финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија.
8. Градоначалникот на Општина Зелениково да преземе активности и мерки за зајакнување на ефикасноста и ефикасноста на системот на интерни контроли во процесот на инвентарисување на начин предвиден со законската регулатива.
9. Општина Зелениково да преземе мерки и активности за склучување на договор за меѓуопштинска соработка со цел организирање или екипирање на внатрешна ревизија.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 27
