

## 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 Општина Неготино, 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 ефикасноста 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 во законската регулатива кои

---

Ревизорски тим:

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

Овластен државен ревизор 11

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

може да имаат влијание на воспоставување на систем на ФУК и ВР во Општина Неготино.

Системот на финансиското управување и контрола е во функција на остварувањето на општите и посебните цели на Општина Неготино утврдени во стратешките и програмските документи.

Заради извршување на своите надлежности утврдени со Законот за локалната самоуправа, Општина Неготино има изготвено неколку стратешки документи.

Процесот на стратешко планирање на Општина Неготино е започнат преку следните проекти и тоа:

- “Градење на капацитетите на локалните власти, граѓанскиот сектор и домашниот деловен сектор за учество во процесите на намалување на сиромаштијата и за Милениумските развојни цели во Македонија” и
- “Поддршка на подготовката на Националната програма за развој 2005-2015 за Македонија, базирана на Милениумските развојни цели”.

Во текот на 2013 година започнати се активности за изготвување на Стратегија за локален економски развој за нареден период за седум општини од Вардарскиот регион, а во 2014 година веќе е избран и носител на активностите за изработка на стратегијата.

Освен оваа Стратегија, Општина Неготино поради надлежностите кои ги има согласно Законот за локална самоуправа има донесено и други стратешки документи од повеќе области. Меѓу позначајните стратешки документи кои се носат на подолг период се и следните:

- Стратегија за социјално вклучување, социјална заштита и намалување на сиромаштијата во Општина Неготино и
- Локален еколошки акционен план на Општина Неготино донесен како обврска на општината согласно одредбите на член 60 од Законот за животна средина и надлежностите на ЕЛС во делот на заштита на животната средина утврдени со Законот за локална самоуправа.

Општина Неготино нема изготвено **Стратешкиот план** за периодот (2013-2015), 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.

Општина Неготино 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 Неготино нема изготвено **Програма за**

---

Ревизорски тим:

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

Овластен државен ревизор 12

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

работа за 2013 и 2014 година со која ќе бидат опфатени проекти, програми од различните области во надлежност на Општината, како и планираните активности во одделни области со цел остварување на приоритетите и целите.

Општина Неготино нема изготвено и донесено Стратегија за управување со ризици, со која би се утврдиле политиките за управување со ризиците што не е во согласност со член 15 став 2 од ЗЈВФК (детално образложено во точка 2.1.2.)

Наведените состојби имаат влијание на постоење на ризици при воспоставувањето на системот на финансиско управување и контрола за чие ефикасно и ефективно функционирање потребни се активности во правец на изготвување на дополнителни документи во кои ќе бидат прецизирани општите и посебните цели на субјектот.

### 2. Финансиско управување и контрола

При осознавање на ефективността на преземените активности на раководителот на субјектот за следење, самопроценка и внатрешна ревизија (мониторинг) на финансиското управување и контрола ревизијата го утврди следното:

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 на финансиското управување и контрола и тоа:

- Контролна средина;
- Управување со ризик;
- Контроли;
- Информации и комуникации и
- Мониторинг

Финансиското управување и контрола се спроведува со примена на меѓународно прифатени стандарди за внатрешна контрола преку примена на горенаведените меѓусебно поврзани компоненти.

#### 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

---

Ревизорски тим:

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

Овластен државен ревизор 13

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

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. Тоа е основа за сите останати компоненти на внатрешната контрола, обезбедувајќи дисциплина и структура. 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:

- Општина Неготино има донесено Одлука за организацијата, делокругот и начинот на извршување на задачите на општинската администрација и Правилник за систематизација на работните места на општинската администрација. Со Одлуката за организација, делокругот и начинот на извршување на задачите на општинската администрација се уредени организационите облици и нивниот делокруг, начинот на раководење, овластувањата и одговорностите. Во Правилникот за систематизација се утврдени вкупниот број на државни службеници потребни за вршење на работите од надлежност на Општина Неготино. Правилникот, редовно се ажурира според потребите. Во горе цитираните Одлука и Правилник предвидена е единица за финансиски прашања, надлежна за вршење на работите од областа на ФУК, но организационата поставеност на вработените во единицата за финансиски прашања не обезбедува целосно функционирање, следење и развој на ФУК според барањата на ЗЈВФК и

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

- Правилникот за начинот на извршување на работите од надлежност на единицата за финансиски прашања;
- Вработените во единицата за финансиски прашања немаат добиено решенија за работа според Правилникот за систематизација на работни места кој е на сила, туку имаат решенија според систематизација која повеќе не е во примена;
  - Градоначалникот на Општина Неготино има донесено Кодекс на однесување на вработените во општинската администрација;
  - За едукација на вработените се изготвува годишна програма за која на ревизијата не и е презентираан акт дека е одобрена од Министерството за информатичко општество и администрација;
  - Обуките од Програмата за обука за воспоставување и развој на финансиското управување ги посетувале едно лице од одделението за финансиски прашања и раководителот на одделението за администрирање на даноци и комунални такси;
  - Од страна на градоначалникот на Општина Неготино назначено е лице задолжено за известување за неправилности и сомнежи за измама или корупција;
  - Не се донесени процедури за спроведување на општите финансиски процеси како што е предвидено во Правилникот за начинот на спроведување на општите финансиски процеси. Донесена е Процедура за работењето на одделението за финансирање, буџет и администрирање со даноци, но истата не се применува;
  - 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 Неготино, до денот на ревизијата не се преземени активности за реализација на оваа законска обврска.

Утврдените состојби имаат за последица присуство на ризици во делот на контролното опкружување кое има влијание на воспоставување на ефикасен и ефективен систем на финансиско управување и контрола и потреба од преземање на дополнителни активности за градење на контролно опкружување на задоволително ниво и воспоставување на ефикасен систем на интерни контроли.

---

Ревизорски тим:

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

Овластен државен ревизор 15

### 2.1.2. Управување со ризиците

Управувањето со ризик како една од компонентите на ФУК утврдени во член 13 и 15 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и Стандардите за контрола во јавниот сектор е процес на утврдување и анализа на значајни ризици кои може да имаат негативно влијание врз постигнување на целите на субјектот. Утврдувањето на ризикот како компонента во внатрешната контрола игра клучна улога во изборот на соодветните контролни активности кои треба да се преземат. Тоа е процесот на утврдување и анализа на релевантни ризици за постигнување на целите на субјектот и утврдување на соодветниот одговор. Истото подразбира утврдување на ризикот, оценка на ризикот, степен на ризик на кој субјектот е подготвен да биде изложен и развој на одговори. За спроведување на овие активности потребно е субјектот да воспостави елементи за управување со ризик и тоа:

- ✓ Да ја дефинира главната цел, специфичните цели и очекуваните резултати;
- ✓ Да изготви стратешки и годишни планови во кои целите се соодветни на расположливите ресурси, со што треба да се минимизира ризикот од неисполнување на целите;
- ✓ Да се координираат активностите на организационите делови со цел обезбедување и поврзаност, а заради постигнување на саканите цели;
- ✓ Да се обезбеди следење на извршувањето на политиките и активностите преку релевантни квантитативни и квалитативни податоци;
- ✓ Да се донесе Стратегија за управување со ризик која се ажурира на секои три години и во случај кога ризикот значително се менува.

Со ревизијата е утврдено дека во Општина Неготино има потреба за преземање на дополнителни активности од страна на градоначалникот за воспоставувањето и развојот на управувањето со ризиците, а заради следното:

За извршување на своите надлежности утврдени со Законот за локалната самоуправа, Општина Неготино има изготвено неколку стратешки документи, наведени во точка 1 од овој извештај.

Согласно одредбите од ЗЈВФК, Општина Неготино има обврска да донесе Стратегија за управување со ризик која опфаќа утврдување,

---

Ревизорски тим:

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

Овластен државен ревизор 16

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

процена и контрола на можните настани кои може да имаат негативно влијание врз постигнувањето на целите. Истата до денот на ревизијата во Општина Неготино не е донесена.

### 2.1.3. Контроли

Градоначалникот на Општина Неготино согласно ЗЈВФК, Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор, Законот и Правилникот за сметководство на буџетите и буџетските корисници, Уредбата за постапката за спречување неправилности и Правилникот за начинот на давање овластувања, има обврска да спроведе контролни активности како една од компонентите на финансиското управување и контрола, односно да донесе политики и воспостави постапки со кои ќе се обезбеди справување со ризиците и постигнување на целите и задачите на субјектот. Заради наведеното потребно е да се воспостават елементите на контролните активности и тоа:

- ✓ утврдување на пишани процедури за важните активности,
- ✓ доделување овластувања и одобрувања,
- ✓ поделба на надлежности,
- ✓ контроли во пристап до ресурсите,
- ✓ проверки/надзор на операциите,
- ✓ усогласувања/решавање на отстапувањата и
- ✓ контроли во информатичката технологија.

Со извршената ревизија на интерните акти кои ги содржат поодделните работни процеси и активности, описот на работните места, дадените овластувања, воспоставената поделба на должностите и одговорностите, областите на ризик, проценување на ризикот и негово елиминирање или намалување до прифатливо ниво, ги констатиравме следните состојби:

- Не се донесени пишани процедури за спроведување на општите финансиски процеси (процесот на преземање на финансиски обврски и за плаќање);
- Донесени се Интерни процедури за работењето на Одделението за финансирање и буџет и администрирање со даноци, со кои се воспоставени внатрешни контроли земајќи ги предвид најзначајните ризици. Овие интерни процедури се јасни и комплетни и доставени до сите вработени. Во нив детално се опишани работните постапки во делот на општите, финансиските, комуналните и правните работи, ЛЕР и ТПП, но

---

Ревизорски тим:

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

Овластен државен ревизор 17

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

Интерните процедури не можат целосно да се применуваат поради тоа што не се прилагодени на начинот на организација на работењето;

- Градоначалникот има доделено генерални овластувања на раководители на одделенија, на секретарот на општината и на неколку вработени на работно место – соработник, за преземање на финансиски обврски за реализирање на програмите, проектите и активностите дефинирани со стратешкиот план и буџетот и за потпишување на акти и преписки. Лицата кои имаат добиено генерални овластувања, не преземаат финансиски обврски бидејќи не се потпишуваат на договорите за набавка. Градоначалникот има доделено и посебни овластувања (во кои не е предвидено преземање на финансиски обврски) на државни службеници вработени во општинската администрација за следење и реализација на одделни проекти, на секретарот на општината за потпишување на акти за водење постапки и на раководителот на Одделението за локални даноци и такси за потпишување на акти за водење постапки, решавање во управни постапки, потпишување решенија и други акти. Не е воспоставена евиденција за издадените овластувања;
- Градоначалникот нема воспоставено ex-ante и ex-post финансиски контроли. Со Правилникот за систематизација на работни места е предвидено Одделение за финансиски прашања, но не е предвидено дека ова одделение е надлежно за вршење на работите од областа на финансиското управување и контрола, односно дека работна должност на раководителот на Одделението за финансиски прашања покрај останатите е и да создаде услови за спроведување на ex-ante и ex-post финансиски контроли;
- Не е назначено лице за вршење на дополнителни ex-post финансиски контроли кое треба да обезбеди инструменти за отстранување на откриените неправилности на внатрешните контроли;
- Раководителот на Одделението за финансии и буџет во Општина Неготино не врши ex-ante и ex-post финансиски контроли (бидејќи има решение за работно место кое го нема во Правилникот за систематизација на работни места), но врши надзор и дава совети до раководството во врска со буџетот, финансискиот план, состојбата на сметките, сметководството, буџетско и финансиско известување и дава мислења по предлог актите кои се доставуваат до советот на Општината, но контролата не ја потврдува со потпис;

---

Ревизорски тим:

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

Овластен државен ревизор 18



## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

- Делумно е воспоставена контрола на пристап и физичка заштита на материјалните, финансиските и информационите ресурси, но не се назначени одговорни лица (со овластувања) за пристап, заштита и правилна употреба на ресурсите и не е утврден ризик од загуба на ресурсите.

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 планот за организација и систематизација на работните места во Општина Неготино има предвидено работно место за лице од областа на ИТ но нема предвидено посебна организациона единица за извршување на работни задачи од областа на ИТ;
- Има резервна копија на податоци (backup) на посебен медиум, но нема копија на надворешна локација соодветно оддалечена од локацијата на субјектот;
- Нема изготвено и донесено стратешки или акционен план за развој и имплементација на ИТ системот;
- Нема пропишани политики и процедури за користење и пристап до ресурсите во ИТ системот;
- Има распределба на надлежности во Апликациите за финансиско работење;
- При користењето на апликацијата за финансиско сметководство се вградени одредени контроли за пристап до апликацијата и податоците и
- Податоците од финансиското работење од минати години се заклучени и не постои можност да бидат променети.

Погоре наведените состојби упатуваат дека во Општина Неготино делумно постојат контролни активности на база на донесени политики и воспоставени постапки, но има потреба од донесување и имплементација на процедури за значајните процеси на системот на ФУК и преземање на активности и мерки за справување со постојните ризици од несоодветна употреба и потенцијална загуба на ресурсите.

### 2.1.4. Информации и комуникации

Во делот за информации и комуникации субјектот согласно меѓународните стандарди за внатрешна контрола во јавниот сектор ги има следните обврски:

---

Ревизорски тим:

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

Овластен државен ревизор 19

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

- ✓ информациите треба да ги дефинира по вид, квантитет, 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;
- ✓ треба да развие ефикасен систем на внатрешна и надворешна комуникација, кој ќе обезбеди прецизно, непречено и брзо дистрибуирање на информациите со цел нивно комплетно и навремено доставување до крајните корисници ;
- ✓ треба да го организира примањето/предавањето, регистрирањето и архивирањето на кореспонденцијата, со цел таа да биде достапна за раководството, вработените и засегнатите трети лица;
- ✓ треба при поставување на целите да се земат во предвид претпоставките кои се внимателно разгледани и прифатени со општа согласност. Промените на претпоставките, како последица на промените во опкружувањето, наложуваат и преоценување на целите;
- ✓ вработените, покрај комуникацијата која ја остваруваат во однос на постигнување на целите за кои се одговорни, треба да известат и за сомнежите за неправилности, согласно определена процедура, без притоа да бидат изложени на неправеден и дискриминирачки третман поради почитување на таквата процедура.

Ревизијата изврши оценка на информациониот систем, протокот на информации и начинот на комуникација, како и документирање на оперативните процеси при што констатиравме дека делумно се преземени активности и тоа :

- Градоначалникот е информиран за извршување на буџетот, употреба на ресурси како и за остварување на стратешките, годишните и оперативните планови/програми;
- Во општинската администрација воспоставен е информациоен систем на внатрешна, хоризонтална и вертикална комуникација, овозможено е стекнување и размена на информации потребни за управување, спроведување и надгледување на работењето;
- Системот на транспарентност на работењето на општината односно пласирање на информации надвор од субјектот делумно е воспоставен поради тоа што на web страната на општината не се објавени сите службени гласници<sup>1</sup>, а органите на Општината имаат законска должност да ги информираат граѓаните за

---

<sup>1</sup> каде што има информации за буџетот, завршната сметка, стратешките документи и сл.

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

- својата работа, како и за плановите и програмите кои се од значење за развојот на општината;
- Не е воспоставен систем за документација и графички приказ кој содржи правила за подготвување, извршување, пренесување, употреба и архивирање на документи, иако во 2009 година во нацрт верзија е изработена процедура за управување со екстерна документација за ISO процедурите, но поради неизвршена сертификација истата не е усвоена;
  - Се изготвуваат извештаи согласно барањата во законските прописи за локалната самоуправа: месечни, квартални извештаи, годишна сметка и усвојување на завршната сметка односно буџетот на општината;
  - Постои систем на добивање на повратна информација со учество на колегиуми, но за одржаните колегиуми не се води записник;
  - Во субјектот има назначено лице за неправилности и измама, но нема поднесено извештаи до Управата за финансиска полиција.

Погоре наведените состојби упатуваат на констатацијата дека сеуште во Општина Неготино постојат области кои треба да бидат подобрани со цел да се обезбеди соодветен начин на комуникации и информации.

### 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.

Во Општина Неготино системот за мониторинг и проценка кој е во функција на редовно следење, оценка на успешноста и ефикасноста на системот на финансиско управување и контрола не функционира од причина што:

- Извршувањето и изготвувањето на годишните планови /програми за работа се следи од страна на градоначалникот, но

---

Ревизорски тим:

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

Овластен државен ревизор 21

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

поради немање на извештаи за реализација на програмите по дејности, изработени од соодветните одделенија, не може да се следи извршувањето на програмите по активностите од страна на советот на Општината<sup>2</sup>;

- Не е изготвен и доставено до ЦЕХ при МФ, Годишен финансиски извештај согласно член 47 од ЗЈВФК и 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 системот на внатрешните контроли функционира во функција на остварување на целите на субјектот.

### **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**

Раководителот на субјектот согласно Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор и ЗЈВФК има обврска да воспостави ефективен систем на интерни контроли во процесот на спроведување на јавните набавки.

Целта на оваа ревизија е да се идентификуваат клучните ризици во овој процес и да се утврди дали е ефикасен и ефективен воспоставениот систем на интерни контроли при утврдување на

---

<sup>2</sup> имено до советот кога се усвојува завршната сметка се доставува само образложение за завршната сметка кое е подготвено од Одделението за финансии и буџет

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

потреба, иницирање и спроведување на постапка за доделување договор за јавни набавки во Општина Неготино.

Со извршената ревизија на интерните акти кои содржат постапки за подготовка, координација, донесување и измени/дополнувања на планот за јавни набавки, иницирање и спроведување на постапките за доделување договор за јавни набавки, ги констатиравме следните состојби:

- ✓ Донесени се неколку упатства и процедури за набавки со чија содржина се запознаени вработените;
- ✓ Согласно Правилникот за систематизација на работни места во Општина Неготино во Одделението за финансиски прашања предвидено е работно место Соработник за евиденција и осигурување на општински имот и јавни набавки, но не е пополнето. За спроведување на постапките за ЈН, тројца државни службеници имаат посетено обуки за лице за ЈН, а само двајца кои се раководители на одделенија имаат потврди за положен испит за лица за ЈН согласно Законот за јавни набавки.

Врз основа на спроведеното интервју, снимениот систем на интерни контроли, тестовите на усогласеност и извршените детални тестирања, констатиравме дека кај ревидираните јавни набавки системот на интерни контроли функционира почнувајќи од изготвување на План за ЈН, изработка на тендерска документација за секој вид на постапка, изработка на техничка спецификација за набавката од внатрешно или надворешно стручно лице, објавување на оглас на текот на постапката, одлука за избор, известување и склучување на договор за ЈН.

### 2.2.1.2. 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 преземање на финансиска обврска и плаќање на истите со цел да добиеме уверување дека:

- ✓ Постојат интерни процедури;
- ✓ Извршените набавки се согласно договорите;
- ✓ Влезните документи за набавката се поткрепени со соодветна пропратна документација;
- ✓ Постои лице што ја следи реализацијата на договорите;
- ✓ Се врши точна и навремена исплата по договори ;
- ✓ Плаќањата се вршат само за примените добра и услуги и на соодветен добавувач ;
- ✓ Во сметководствената евиденција се врши правилно и навремено евидентирање на обврските и плаќањата и

---

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 23

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

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

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- ✓ Буџетот може да се следи по одделни ставки, со усогласување на платениот износ со соодветната буџетска ставка.

Имајќи ги во 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 контроли и дали истите се ефективни и ефикасни

Со направените тестови на усогласеност го констатиравме следното:

- Во Општина Неготино, од страна на градоначалникот донесена е интерна процедура за работењето на одделението за финансирање и буџет и администрирање со даноци<sup>3</sup>, но истата не одговара на начинот на работење на одделението во пракса, поради што не се применува;
- Не се донесени посебни процедури за преземање на финансиски обврски и плаќање, иако во 2014 година раководителите на одделенијата имаат генерални овластувања за преземање на финансиски обврски по одделни програми;
- Од примерокот што го тестиравме констатиравме дека во 2013 година нема назначено лице кое е овластено да ги следи договорите, освен за градбите каде што градоначалникот има назначено лица кои ги овластил за следење на проектот. Фактурите/времените ситуации најчесто се одобрени со три потписи<sup>4</sup>, но има случаи на некомплетна прилог документација, несоодветно одобрување со трите потписи и слично;
- Исплатата на добавувачите поради неликвидност на општината е различна од обврската по фактура, се исплатува помалку и на повеќе делови, а плаќањата правилно се евидентирани во сметководствената евиденција;
- Реализација на буџетот може да се следи по одделни ставки со усогласување на платениот износ со соодветната буџетска ставка, но во Општина Неготино не може да се следи реализација на одделните програми по наведени активности од причина што не се изработува извештај за реализација на одделните програми;
- Во Буџетот на општината не се предвидени развојни програми со кои може да се финансираат инвестиции за повеќегодишен период, иако општината има заостанати обврски спрема добавувачи заклучно со 31.12. 2013 година во износ од 33.744 илјади денари. Ваквата состојба предизвикува ризик за

<sup>3</sup> кое согласно систематизацијата треба да е одделение за финансиски прашања

<sup>4</sup> од страна на градоначалникот, од страна на раководителот на одделението и од страна на лицето кое ја извршило набавката

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 24

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

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

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

- преземање на обврски без соодветно да се предвидат средства во буџетот;
- Преземените обврски до 2013 година не се пријавувани во Трезорот, оваа активност е започнато да се реализира во 2014 година.

Ревизијата утврди дека во Општина Неготино во 2013 година недоволно се преземени активности за воспоставување и функционирање на системот на интерни контроли во процесот на преземање на финансиски обврски и плаќања согласно законските одредби поради што истиот е делумно воспоставен.

Во 2014 година со воведување на листата за проверка на преземени финансиски обврски, се врши проверка пред да се одобри фактурата во однос на тоа дали се запазени условите од договорот, од кој раздел и програма се обезбедени средствата и слично. Листата се пополнува од страна на раководителите на одделенијата за програмите во буџетот за кои имаат овластување, со што делумно се подобрува системот на интерни контроли во овој процес.

### 2.1.1. Инвентарисување на средствата и обврски

Обврската за извршување на пописот на буџетите и буџетските корисници најмалку еднаш годишно, начинот на вршење на пописот и усогласување на состојбата на средствата и нивните извори искажани во сметководствената евиденција со фактичката состојба утврдена со пописот е регулирана во одредбите на член 19 и 21 од Законот за сметководство на буџетите и буџетските корисници и одредбите на член 29 до 35 од Правилникот за сметководство на буџетите и буџетските корисници.

Согласно утврдената законска обврска за извршување на пописот за 2013 година и усогласување на состојбата на средствата и нивните извори искажани во сметководствената евиденција со фактичката состојба утврдена со пописот, Општина Неготино ги преземала следните активности и тоа:

- Градоначалникот на Општина Неготино на ден 20.12.2013 година, донел Решение за формирање една пописна комисија, чии членови не се задолжени за ракување со материјални средства или парични средства;
- Во Решението за формирање пописна комисија јасно се определени работите кои треба да ги врши пописната комисија, членовите на пописната комисија, време на вршење на пописот, како и рокот за доставување на извештајот за попис до сметководството заради книжења на разликите;

---

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 25

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

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

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

- Основните средства не се означени со инвентарни броеви, што создава ризик од нивно погрешно утврдување;
- Пописот извршен под 31.12.2013 година ги опфаќа сите средства и извори на средства на Општина Неготино;
- При набавка на ситен инвентар истиот не се евидентира во сметководствената евиденција со што нема увид за чии потреби е набавен истиот, кој го користи и потребата од негова набавка;
- Комисијата извршила физички попис на средствата и изворите на средствата извршила споредување на фактичката со сметководствената состојба, изготвила Извештај за извршениот попис и истиот го доставила до советот на Општина Неготино заради усвојување на истиот;
- Од извештајот ревизијата не може да согледа дали навремено е доставен поради немање увид кога е доставен, туку на самиот извештај е пишан само датумот на изготвување, а тоа е 02.02.2014 година;
- Советот на Општина Неготино донел Заклучок за усвојување на Извештајот за извршениот попис, но не донел одлука за предлозите на пописната комисија;
- Заклучокот на советот на Општина Неготино е донесен на седница на 14.03. 2014 година, кога е донесен и Заклучок за усвојување на годишната сметка, односно по законски утврдениот рок;
- Извештајот за извршениот попис заедно со Заклучокот за усвојување на истиот од страна на советот на Општина Неготино, не е предаден во законски предвидениот рок до сметководство заради постапување по истиот и евидентирање на разликите;
- Евидентирањето на утврдените разлики по пописот е во сметководствената евиденција за 2014 година;
- При пресметка на амортизацијата погрешно се применети амортизационите стапки пропишани со Правилникот за сметководство на буџетите и буџетските корисници. Во текот на ревизијата Општина Неготино изврши корекција на стапките и истите ќе ги има во предвид при пресметка на амортизацијата за 2014 година.

Според искажаните состојби и извршениот увид во пописниот материјал, извештајот за извршен попис и донесените акти по истиот, ревизијата констатира дека изготвен е извештај за извршениот попис, разгледан и одобрен од надлежен орган, но истиот не е усвоен во законски утврдениот рок, не се донесени соодветни акти за негово усвојување и ненавремено евидентирање во сметководствената евиденција.

---

Ревизорски тим:

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

Овластен државен ревизор 26



## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

### 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.

Раководителот на субјектот е одговорен за управувањето со ризиците и воспоставување на ефективна контролна рамка. Внатрешната ревизија може да помогне во тоа, а може и да го советува раководството за тоа што треба да се направи за воспоставување на соодветни политики, контролни системи и процедури потребни за ефективно и ефикасно управување со ризиците.

При извршување на ревизијата на успешност во Општина Неготино чија цел е Оценка на ефикасноста и ефективноста на системот на финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија во делот на внатрешната ревизија е констатирано следното:

- Според организационата поставеност предвидено е формирање на Одделение за внатрешната ревизија кое има раководител и еден внатрешен ревизор.
- Одделението директно и единствено одговара на градоначалникот.
- Според фактичката состојба иако во актот за систематизација е предвидено одделение за внатрешна ревизија, до денот на ревизијата во Општина Неготино работните места за внатрешни ревизори не се пополнети.

Вака поставената ЕВР, односно предвидена со актот за систематизација, а не воспоставена создава ризик да не се постигнат целите на Општина Неготино имајќи во предвид дека целта на внатрешната ревизија е на раководителот на субјектот да му обезбеди независно разумно уверување и совет со цел за подобрување на работењето на општината и зголемување на ефективноста на системот на внатрешни контроли.

### ЗАКЛУЧОК

Раководството на Општина Неготино нема преземено доволно соодветни политики и конкретни активности за донесување и имплементирање на: стратешки документи, подзаконски и интерни акти, делегирање на овластувања, распределба на должностите и одговорностите, финансиски контроли, општи и апликативни

---

Ревизорски тим:

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

Овластен државен ревизор 27

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

контроли во ИТ системот, систем на комуникација и размена на информации.

Според актот за систематизација организационата поставеност на внатрешната ревизија е согласно ЗЈВФК, но Општина Неготино нема вработено лица во ЕВР.

Поради утврдените состојби за кои е потребно преземање на дополнителни активности и тоа: во делот на кадровска екипираност на ОФП и ЕВР, неназначени лица за ex-ante и ex-post контроли, изготвување на пишани процедури, Стратегија за управување со ризици, контроли во пристапот до ресурсите, како и подобрување на процесот на инвентарисување, ревизијата констатира дека системот на финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија во Општина Неготино не е воспоставен на задоволително ниво.

### ПРЕПОРАКИ

1. Градоначалникот да преземе мерки и активности и да изврши распоредување на вработените на работните места согласно донесениот акт за систематизација, заради воспоставување на ефикасен и ефективен систем на финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија;
2. Градоначалникот на Општина Неготино да преземе конкретни мерки за изготвување на Стратегија за управување со ризици, ажурирање на истата со цел минимизирање на ризиците кои имаат влијание врз постигнување на целите на општината;
3. Да се изработат интерни процедури за процесот на преземање на финансиски обврски и на плаќање кои ќе бидат прилагодени на работењето на општината;
4. За следење на буџетот по одредени програми од страна на соодветните одделенија да се изработат извештаи за реализација на програмите со цел поголема транспарентност во следењето на реализација на програмите во буџетот;
5. Раководството на општината да преземе активности со кои ќе се создадат услови за навремено усвојување на извештаите за извршен попис на средствата и изворите на средствата и усогласување на сметководствената евиденција со фактичката состојба на средствата и изворите на средствата во годината за која е извршен пописот.

---

Ревизорски тим:

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

Овластен државен ревизор 28

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

6. Одговорните лица за финансиското работење да преземат мерки и активности при набавка на ситниот инвентар истиот да се евидентира во сметководствената евиденција.
7. Градоначалникот да назначи лица за вршење на ex-ante и ex-post финансиски контроли за проверка на законитоста и правилноста на финансиските одлуки.
8. Градоначалникот 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.
9. Градоначалникот на Општина Неготино да преземе мерки и активности за екипирање на одделението за внатрешна ревизија со цел организирање и функционирање на внатрешна ревизија и целосно воспоставување на финансиско управување и контрола.

---

Ревизорски тим:

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

Овластен државен ревизор 29

\_\_\_\_\_