

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Ревизијата на успешност е спроведена со цел да се даде оценка за ефикасноста и ефективноста на воспоставениот систем на ФУК и ВР.

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) и
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

1.1. Во рамките на ризичната област која ги третира прашањата од **Правна рамка и стратешки документи**, ревизијата се фокусираше на детектирање на евентуални слабости, во делот на законските прописи, стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор и внатрешна ревизија како и стратешките документи, кои може да влијаат врз воспоставувањето и функционирањето на финансиското управување и контрола кај Јавното Сообраќајно Претпријатие “ СКОПЈЕ “ – Скопје (во понатамошниот текст: ЈСП).

Со извршената ревизија утврдивме дека постои неусогласеност помеѓу одредбите од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола (во натамошниот текст ЗЈВФК) и Стандардите за внатрешна контрола во јавниот

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

сектор (во натамошниот текст стандардите) во делот на опфатот (воспоставување) на финансиското управување и контрола кои се објавени врз основа на членот 13 од истиот закон и се на сила во Република Македонија. Имено, согласно на одредбите на ЗЈВФК, финансиското управување и контрола се воспоставуваат кај буџетските корисници од законодавната, извршната и судската власт, фондовите, општините и градот Скопје, при што во членот 4 изоставени се јавните претпријатија како субјекти кои се должни да воспостават систем на финансиско управување и контрола. Од друга страна во објавените Стандарди за внатрешна контрола во јавниот сектор не е направена ваква дистинкција на субјекти кои се обврзани на воспоставување на систем на финансиско управување и контрола и истите се однесуваат на сите субјекти од јавниот сектор вклучително и јавните претпријатија. Како резултат на ова ЈСП нема законска обврска да постапи по одредбите на ЗЈВФК со исклучок на одредбите кои се однесуваат на формирање на Единица за внатрешна ревизија.

Ваквото законско решение може да придонесе недоволен степен на разбирање и развој на концептот за јавна внатрешна финансиска контрола, не воспоставување на систем на политики, процедури и активности од страна на раководителите на субјектите со што не обезбедува разумно уверување дека целите на субјектот се остварени.

Еден од можните критериуми за воспоставување на системот на интерни контроли во работењето на претпријатието преставува Законот за стандардизација со кој се уредуваат меѓу другото целите и принципите на македонската национална стандардизација, подготвувањето, усвојувањето и објавувањето на македонските национални стандарди и нивната примена како и македонскиот стандард „Систем за менаџмент со квалитет – Барања“ (ISO 9001:2008), кои се применуваат на доброволна основа.

Имајќи во предвид дека ЈСП извршува дејност од јавен интерес, притоа почитувајќи ги принципите на сигурност во давањето на услугите, континуитет и квалитет на услугата и транспарентност во работењето, менаџментот на јавното претпријатие презело активности за воспоставување на систем на интерни контроли насочени кон остварување на целите на претпријатието.

Препознавајќи ја користа од воспоставувањето на систем за финансиско управување и контрола во однос на транспарентното и законитото работење, надлежните органи управување и раководење во ЈСП, пристапиле кон донесување на:

- Програмата за работа на ЈСП 2014-2018 година и Годишната програма за работа со инвестициона програма за 2013 година;
- Годишниот извештај за работењето на ЈСП СКОПЈЕ за 2013 година;
- Воведување на Систем за менаџмент со квалитет (ИСО 9001:2008);
- Стратешки план на ЈСП 2014-2016 година;

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- Стратегија за управување со ризикот 2013-2015 година;
- Изготвен е документ Изјави за безбедност и здравје при работа во рамките на кој се утврдени работни места со висок ризик;
- Во 2013 година донесен е План за обука и стручно усовршување за вработените во ЈСП и ИСО Процедура Обука;
- Формиран е Сектор економика, чиј раководител директно одговара на директорот и со утврдени надлежности меѓу другото и надлежност за вршење на работи од областа на финансиското управување и контрола и
- Формирано е Одделение за внатрешна ревизија кое функционира независно од другите сектори и одделенија и е директно и единствено одговорно пред Директорот на ЈСП.

Воспоставената правна рамка, донесените документи како и активностите за имплементација на ИСО стандардите придонеле кон непречено функционирање и развој на системот на 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

Раководителот на субјектот има обврска согласно одредбите на Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и Стандардите на внатрешна контрола во јавниот сектор да обликува и воспостави организациска структура, пропише процедури, изврши разграничување на должностите и обезбеди ефективност на финансиско управување и контрола.

Наведената активност преземена од раководителот на субјектот ќе обезбеди разумно уверување за постигнување на целите на ЈСП, во однос на веродостојноста на финансиското известување, ефективноста и ефикасноста на работењето, извршувањето на услугите и усогласеност на работењето со применливите закони и прописи.

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

2.1.1. Контролна средина

Компонентата контролна средина ги опфаќа личниот и професионален интегритет на раководителите и вработените во субјектот, начинот на размислување и стилот на работење на раководителите, организационата

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

структура која обезбедува поделба на одговорностите, хиерархија и јасни правила, права, обврски и нивоата на известување, политики и практики на управувањето со човечките ресурси и компетентноста на вработените.

Оваа компонента обезбедува дисциплина и структура која ќе влијае на контролната свест на вработените во однос на целокупното работење и непречено функционирање на финансиско управување и контрола за остварување на општите и посебните цели на субјектот.

Воспоставувањето на соодветно контролно опкружување од страна на раководителот на субјектот ќе обезбеди ефективност на системот на интерни контроли согласно стандард 1 до 6 од Стандардите на внатрешна контрола во јавниот сектор, одредбите од Законот за воведување на систем за управување со квалитетот и заедничката рамка за процена на работењето и давањето на услуги во државната служба и одредбите од Законот за јавни претпријатија.

Врз основа на спроведените интервјуа и разгледување на интерните акти на ЈСП Скопје констатирана е следната состојба:

- Организацијата и начинот на вршење на дејноста во ЈСП се уредени со Статут, а со актите за внатрешна организација и систематизација на работните места целосно е прикажана организационата структура, бројот на систематизирани работни места, целта на работното место и работните должности;
- Во ЈСП формиран е Сектор Економика надлежен за вршење на работите од областа на финансиско управување и контрола во 6 служби како и посебно Одделение за внатрешна ревизија, со цел подобрување на работењето и зголемување на ефективноста на системите за внатрешна контрола. Систематизираниите 121 работни места во Сектор економика се пополнети со 119 лица во редовен работен однос и 2 лица ангажирани преку агенција за привремени вработувања со состојба 31.01.2014 година;
- Во насока на воспоставување на соодветно контролно опкружување и намалување на ризиците на прифатливо ниво, ЈСП има донесено интерни акти, упатства (дел од упатствата се донесени во текот на вршење на ревизијата меѓу кои позначајни се управување со финансиски документи, работа со благајна, за спроведување на постапка за попис, за обработка на документи од продажба и финансиски документи, како и за пресметка на плата) и процедури за работа, со кои се опишуваат работни процеси и активности од тековното работење на ЈСП Скопје;
- Отпочнати се активности за воведување на системот за управување со квалитет ИСО 9001:2008, врз основа на Одлука¹ донесена од Директорот на ЈСП во септември 2013 година и назначени се одговорни лица за процесот. По тој основ изготвени се 17 ИСО процедури, како и Прирачник за квалитет

¹ Одлука бр.02-850/1 од 13.09.2013 година.

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

(ИСО 9001:2008) кои се пуштени во употреба. Во јули 2014 година ЈСП се стекнало со сертификатот ИСО 9001:2008 во активноста јавен градски и приградски превоз на патници и превоз со жичара, издаден од тело акредитирано од Институтот за акредитација во друга држава, но не и од Институтот за акредитација на Република Македонија како што наложуваат барањата на Законот за воведување на систем за управување со квалитетот². Во претстојниот период предвидена е интерна проверка на процедурите и фаза на дополнување и изменување, односно изготвување на второ ревидирано издание на истите (со вклучување на проценетите ризици во процесите и корективни мерки за надминување на истите);

- За обучување на вработените донесена е ИСО Процедура Обука и План за обука и стручно усовршување за вработените во ЈСП. Воспоставен е електронски регистар за стручно усовршување во рамките на кој се евидентираат добиените сертификати, уверенија и потврди по вработени лица кои истите ги добиле по посетените обуки;
- Изготвен е документ Изјави за безбедност и здравје при работа³ во рамките на кој е направена проценка на ризикот и утврдени се работни места со висок ризик (чувствителни работни места), а врз основа на извршени испитувања и мерења на мерни места во ЈСП (микроклиматски фактори, бучава и вибрации, осветленост по работни места) во Елаборатот⁴ предвидени се превентивно-заштитни мерки.

Погоре наведените состојби укажуваат на тоа дека раководството на ЈСП има воспоставено контролно опкружување кое овозможува функционирање на системот на финансиско управување и контрола и остварувањето на целите на субјектот но потребно е преземање на активности за ревидирање и дополнување на ИСО процедурите.

2.1.2. Управување со ризиците

Управувањето со ризиците опфаќа утврдување, проценување, следење и преземање на потребни мерки за намалување на можните настани или состојби кои може да имаат негативно влијание врз постигнувањето на целите на субјектот и извршување на услугите со соодветен квалитет. Обврската на раководителот на субјектот е да управува со ризиците со што ќе обезбеди ефективност на системот на интерни контроли, согласно со стандард 7 до 11 од Стандардите на внатрешна контрола во јавниот сектор.

² Закон за воведување на систем за управување со квалитетот и заедничката рамка за проценка на работењето и давањето на услуги во државната служба, Сл.весник на РМ бр.69 од 14.05.2013 година.

³ Изјави за безбедност и здравје при работа бр.10-584/1 од 27.06.2013 година.

⁴ Елаборат од извршените испитувања/мерења на хемиски и физички штетности, микроклима и осветленост, бучава и вибрации во ЈСП Скопје бр.222К-СН/2012.

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Согласно наведената законска регулатива ЈСП потребно е: да располага со стратешки и годишни планови, кои во себе ги вклучуваат мисијата, општите и посебните цели на ниво на организациони единици; да ги координира одлуките и активностите на организациските делови заради постигнување на саканите цели; да го следи извршувањето преку релевантни квантитативни и квалитативни индикатори и да донесе Стратегија за управување со ризикот и ажурирање на истата на секои три години.

По извршената ревизија на активностите поврзани со управување со ризикот во ЈСП Скопје, ревизијата го констатира следното:

- ЈСП има изготвено Стратешки план на ЈСП за 2014-2016 година кој претставува основен концепт за развој на претпријатието, во кој се содржани проектите и активностите, преку кои се планира остварување на целите во наредниот тригодишен период. Во рамките на Стратешкиот план се дефинирани мисијата, визијата, како и дефинирање на стратешки цели на ниво на институцијата и посебни цели со опис на тоа што се очекува од остварувањето на целта, одговорен сектор за остварување, мерка за извршување на задачата и цел на мерката. Целите утврдени во рамките на стратешките планови се конкретни, мерливи, соодветни, остварливи и временски определени на тригодишен период. Од страна на Техничкиот факултет Битола изработена е Стратегија за развој на Јавниот Градски Превоз во Скопје 2008-2018 година со која се дефинирани целите на развој на одржлив урбан транспортен систем и развој на јавниот градски превоз во Скопје со предлог мерките насочени кон остварување на целите;
- Донесена е Годишна програма за работа со инвестициона програма за 2013 година и Програма за работа на ЈСП за период 2014-2018 година. Во рамките на програмите утврден е обемот и квалитетот на превозните услуги, инвестиционите активности, потребните финансиски и човечки ресурси за нивно извршување во планираниот период;
- Управниот одбор на ЈСП има донесено Стратегија за управување со ризиците во насока кон зајакнување на контролните активности за справување со ризиците и постигнување на целите на субјектот. Во рамките на Стратегијата се воспоставува системот за следење и известување за ризиците, односно создавање на организациски услови и одговорни лица за управување со ризиците. Како составен дел на стратегијата е табеларниот преглед на ризици по организациони единици кои имаат влијание во вршење на дејноста на претпријатието со планирани мерки за намалување/ублажување на ризиците. Изготвен е документ Проценка на управување со ризици, во кој е извршено дефинирањето на ризиците, нивна проценка и мерење, третирање на ризиците, следење и контрола;
- Во делот на изложеноста на претпријатието на одредени ризици и нивното влијание врз целокупното работење ревизијата го констатира следното:

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- Финансиската поддршка од основачот - Градот Скопје е област од апсолутен приоритет на ЈСП која се обезбедува преку субвенционирање на трошоци за потешкотии во работењето и за бесплатен превоз на лица. Средствата кои претпријатието ги добило за 2013 година се по основ на Одлука за донесување на буџетот на Градот Скопје, ставка субвенции за јавен локален превоз на патници, без донесување поединечни одлуки за конкретни намени на субвенционирањето. Вака воспоставените финансиски односи помеѓу Градот и ЈСП не се целосно транспарентни и во согласност со одредбите на член 8-б од Законот за јавни претпријатија каде се бара транспарентност за начинот и намената на средствата кои се ставаат на користење, особено во случај на порамнување на загубите од работењето. Во насока на надминување на состојбата во 2014 година Градот Скопје изготвува одлуки за субвенционирање со разграничување на субвенциите по конкретна намена;
- Јавното претпријатие врши бесплатен превоз на категоријата возрасни лица (над 62 години за жени, односно 64 години за мажи) а субвенционирањето е од страна на Градот Скопје, со Одлуки за субвенционирање за три дена во неделата, а четвртиот ден (недела) не е субвенциониран, односно трошоците паѓаат на товар на претпријатието. Субвенционирањето на јавното претпријатие по овој основ не е договорно регулирано, односно не е утврден број на корисници преку издавање на билети, ниту е утврдена цена на билет што има влијание на солветноста и ликвидноста на ЈСП, односно истото не е базирано на реални и детални анализи и процени за искажување на реалниот број на превезени патници. За надминување на ваквата состојба во октомври 2014 година ЈСП има склучено договор за набавка и имплементација на електронски систем за наплата во возилата на ЈСП со што ќе се добие можност за детална статистичка евиденција на бројот на корисници по категории во превозот по овој основ;
- Остварување на мисијата на ЈСП за сигурно, стабилно и достапно во простор и време вршење на превозна услуга е тесно поврзано со кадровската екипираност на претпријатието потребна за реализирање на планираните активностите. За вршење на превозните услуги ЈСП има недостигот од кадар (на 31.01.2014 година од систематизирани 679 работни места, 563 се вработени во редовен работен однос, а 90 лица преку АПВ), а со оглед на перманентното проширување на возниот парк на претпријатието се укажува потреба од доекипирање со кадар во редовен работен однос. Имено според Годишниот извештај за работењето за 2013 година ЈСП има остварено зголемен број на часови и поминати километри реализирани во сообраќајот како и пораст на просечно поминати километри по возило во работа, вработен и возач на годишно месечно и дневно ниво во однос на 2012 година. Остварувањето на зголемен обем на услуги со постојната кадровска екипираност

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

овозможена е со рестриктивни мерки на законско утврдените права на овој вид вработени.

Врз основа на горенаведените состојби ревизијата констатира дека ЈСП има преземено дел од потребните мерки и активности во насока на управување со ризиците со што ќе се обезбеди ефективност на системот на интерни контроли и остварување на утврдениот обем и квалитет на превозните услуги со постојната кадровска екипираност и финансиска поддршка од основачот бидејќи отсуството на истата носи најголем степен на ризик за претпријатието.

2.1.3. Контроли

Контролните активности опфаќаат процедури за овластување и одобрување, поделба на должностите, правила на пристап до средствата и информациите, процедури за целосно и ажурно сметководство на сите трансакции, процедури за мониторинг и човечки ресурси. Обврската за воспоставување на контролите е уредена со одредбите од стандард 12 до 18 од Стандардите на внатрешна контрола во јавниот сектор и и одредбите од Законот за јавни претпријатија.

Заради наведеното ЈСП потребно е да обезбеди:

- донесување на интерен акт за текот на движење на документацијата; процедури за овластување и одобрување, поделба на должностите за одобрување, извршување, сметководство и контрола;
- воспоставување на систем на двоен потпис; правила за пристап до средствата и информациите; ex - ante и ex post финансиска контрола;
- усогласување на евиденциите со соодветните документи;
- назначување на лица одговорни за: пристап и заштита и правилна употреба на материјалните, финансиските и информационите ресурси во субјектот и
- воспоставување на практика на редовно следење и усогласување на евиденциите со соодветните документи.

По извршената ревизија на активностите поврзани со системот на интерни контроли во ЈСП, ревизијата го констатира следното:

- ЈСП има донесено правилници, процедури и работни упатства за процесите во рамките на кои е дефиниран текот на работните активности и движење на документацијата со утврдени надлежности на раководителите и одговорности/овластувања на инволвираните работници по организациони единици и контроли во рамките на процесите;
- Секторот економика организационо се состои од шест служби и тоа служба за: финансии, пресметка на плата, сметководство, продажба, план анализа и статистика и служба за складирање. Со ваквата организациона поставеност како и извршената поделба на должностите и одговорностите во рамките на секоја служба овозможено е активностите: извршување,

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

контрола, сметководство и одобрување да се вршат од различни лица. Директорот на Сектор економика ја организира, обединува, насочува и координира работата на службите кои на годишно ниво изготвуваат програми и извештаи за работа;

- Во рамките на ЈСП воспоставен е систем на контроли на комплетноста и усогласеноста со договорите, со што е овозможено секоја активност да се верификува од најмалку две меѓусебно независни лица. Имено постои поделба на должностите при контрола и сметководствена евиденција на фактурите, како и поделба на активностите во делот на преземањето на обврските и плаќањето;
- Во рамките на Службата за финансии и покрај тоа што не е утврдена како обврска на вработените/работните места воспоставена е финансиска контрола (ex-ante) на целокупната излезна и влезна документација преку контроли на исправноста на секој документ (суштинска, формална и сметководствена смисла) и проверка на комплетноста на истата, како и контроли на примената на прописите од областа на финансиското работење и даноците, кои се потврдуваат со потпис од страна на одговорните лица (ex-ante);
- Воспоставена е финансиска контрола (ex-post) на целокупното материјално-финансиско работење во рамките на Службата за финансии преку увид во деловните книги, следење на ликвидноста и изготвување на извештаи од областа на финансиското работење и покрај тоа што не е утврдена како обврска на вработените/работните места. Финансиска контрола на финансиските обврски откако трансакцијата ќе биде целосно завршена (ex-post) се врши преку усогласувањето на состојбата на исплатените обврски по добавувачи и фактури со соодветните изводи од банка;
- Контрола на материјално – финансиското работење на ЈСП врши надзорен одбор кој дал позитивно мислење на годишните сметки и извештајот за работа на јавното претпријатие;
- Со актот за систематизација се определени лица кои имаат пристап до материјалните, финансиските и информационите ресурси во ЈСП и лица одговорни за заштита и правилна употреба на овие ресурси.

Наведените состојби упатуваат дека ЈСП има воспоставено систем на политики и процедури за важните функции во делот на поделбата на должностите и одговорностите и контроли за остварување на целите на ЈСП, ефективно, ефикасно работење и усогласеност со применливите стандарди и прописи.

2.1.3.1. Раководителот на субјектот има обврска да обликува соодветен информациски систем, организациска структура, пропише процедури, изврши разграничување на должностите и обезбеди ефективност на системот на интерни контроли.

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Согласно членот 471 и 472 од Законот за трговски друштва водењето на трговските книги, обработката на податоците и контролата на внесените податоци во информациските системи треба да се врши: навремено, хронолошко, целосно и комплетно евидентирање на податоци во деловните книги, а регистрираниот податок не смее да се менува на начин што подоцна ќе го оневозможи утврдувањето на првобитно регистрираната содржина. Со меѓународните стандарди и најдобри практики за ИТ безбедност субјектот треба да предвиди развој на информацискиот систем, кој ќе биде обезбеден од неовластен пристап до податоците, како и да преземе активности за донесување и одобрување на ИТ безбедносната политика.

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

- Во Правилникот за систематизација и организација на работите во ЈСП има предвидено посебна организациона единица која се грижи за ИТ системот;
- Изготвен е План за информатичка компјутерска технологија и развој 2014-2016 година;
- Изготвени се ИТ политики и процедури;
- Воспоставена е резервна копија на податоци (backup) на посебен медиум, и копија на надворешна локација.

Во делот на водењето на деловните книги, обработката на податоците и контролата на внесените податоци во информациските системи, ревизијата утврди дека:

- Воспоставена е распределба на надлежности во апликациите за финансиско работење;
- При користењето на апликацијата за финансиско сметководство вградени се одредени контроли за пристап до апликацијата и податоците, сите вработени се најавуваат со посебен кориснички профил и лозинка;
- Податоците од финансиското работење од минати години се заклучени и не постои можност истите да бидат променети.

Погоре наведените состојби укажуваат дека ЈСП има воспоставено информациски систем, воспоставено организациона структура, донесен План за ИКТ развој и пропишано политики, како и применети интерни контроли во системот за финансиско работење, што укажува дека управувањето со ИТ ресурсите е во линија со приоритетите за развој на субјектот, идентификување на ИТ можностите, капацитетите и човечките ресурси.

2.1.4. Информации и комуникации

Информациите и комуникациите претставуваат дел (компонента) од Финансиското управување и контрола кои ги опфаќаат процесите за

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

утврдување, собирање и распределување на доверливи и сигурни информации во соодветна форма и временска рамка; ефективна хоризонтална и вертикална комуникација на сите хиерархиски нивоа во субјектот; градење соодветен информациона систем за управување кој содржи правила за подготвување, извршување, пренесување, употреба и архивирање на документи; документирање на сите оперативни процеси.

Оваа компонента обезбедува соодветен вид, квантитет, квалитет и динамика на известување за раководителите и вработените (преку прием, обработка и пренос на информациите) за извршување на задачите и спроведување внатрешна контрола; како и 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.

Обврска на раководителот на субјектот е воспоставување на ефикасен систем на информациите и комуникација внатре во организацијата и опкружувањето со што ќе обезбеди ефективност на системот на интерни контроли, согласно стандард 19 до 23 од Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор и одредбите од Законот за јавни претпријатија.

Заради наведеното ЈСП потребно е да обезбеди:

- Прием на точни, веродостојни, јасни, целосни, навремени, корисни, разбирливи и достапни информации за: извршување на финансискиот план, употреба на ресурси и остварување на стратешки, годишни и оперативни планови;
- Развиен ефикасен систем на комуникација, внатрешна и надворешна, хоризонтална и вертикална и
- Воспоставување на систем за подготвување, извршување, пренесување, употреба и архивирање на документи за сите оперативни процеси.

По извршената ревизија на активностите поврзани со системот на информации и комуникации во ЈСП, ревизијата го констатира следното:

- Воспоставен е систем на електронско известување на Директорот и колегиумот за финансиската состојба на претпријатието од страна на директорот на Сектор економика како и навремено известување од страна на Раководителите на одделенијата за спроведување на нови постапки за јавна набавка;
- Изготвен е **Годишен извештај за работењето на ЈСП за 2013 година** во кој се презентирани податоци, за спроведување на Годишната програма за работа и инвестициона програма за 2013 година кој е усвоен од страна на Совет на Град Скопје. Со извештајот се презентирани анализи за економско финансиското работење, структура на остварените приходи, показатели за физичкиот обемот и квалитет на превозот и потребните средства за неговото извршување, со споредбени показатели 2012 /2013 година;

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- Развиен е систем на пренесување на информациите до крајните корисници, постои WEB страница на ЈСП преку која се искажуваат возниот ред за градските и приградските линии, мислења и прашања од страна на клиентите и корисниците на услугите. Исто така во продажните објекти (билетари и контролни пунктови) низ градот постои известување за цените на месечните и дневните билети и информации за остварување на правото за користење на бесплатни билети;
- За начинот на комуникација и документирање на сите оперативни процеси донесени се повеќе процедури за подготвување, извршување, пренесување, употреба и архивирање на документите.

Погоре наведените состојби укажуваат на воспоставен систем на информации и комуникации што обезбедува веродостојни, навремени и релевантни информации кои имаат придонес во донесувањето на соодветни одлуки на раководството што овозможува воспоставување на соодветни контролни активности и остварувањето на посебните и општите цели на субјектот.

2.1.5. Мониторинг

Мониторингот го опфаќа постојаното следење, самопроцени и внатрешни ревизии со кои се проверува соодветното функционирање на системот за финансиско управување и контрола.

Со мониторингот треба да се обезбеди континуирана проверка и оценување на функционирањето на внатрешната контрола и нејзините елементи за да се оцени дали внатрешната контрола одговара на изменетите цели, опкружувањето, ресурсите и ризиците со кои што се соочува субјектот.

Обврска на раководителот на субјектот е да преземе активности за следење, самопроценка и внатрешна ревизија (мониторинг) на финансиското управување и контрола, согласно одредбите на стандард 24 до 25 од Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор.

Заради наведеното ЈСП е потребно е да обезбеди изготвување на планови и програми за оценување на внатрешната контрола; континуирана проверка и оценување на функционирањето на внатрешната контрола и нејзините елементи преку единицата за финансиски прашања во текот на годината; изготвување извештај за извршените самопроцени и мислење за финансиското управување и контрола во годишниот финансиски извештај.

По извршената ревизија на активностите поврзани со мониторингот на системот на интерни контроли во ЈСП, ревизијата го констатира следното:

- Раководните лица на ЈСП имаат заземено позитивен став за постапување по препораките од надворешните ревизори и внатрешните

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

ревизори на Град Скопје со примена на дадените препораки во текот на извршување на ревизиите и по добивањето на ревизорските извештаи;

- Востановена е пракса на движењето на документацијата со разграничување на одговорностите и континуирана проверка на внатрешните контроли вградени во вообичаените работни активности како и редовни раководни и надзорни активности. Се изготвуваат планови и програми за работа и при нивната реализација се врши проверка и оценување на функционирањето на внатрешните контроли кои придонесуваат кон остварување на целите;
- Превземени се активности во 2014 година за екипирање на Одделението за внатрешната ревизија, како важен елемент на мониторингот со цел да обезбеди независна и објективна оценка на системот на внатрешни контроли.

Од наведеното произлегува дека ЈСП има преземено активности за воспоставување на мониторинг на системот на внатрешна контрола, негово редовно следење, исправка на недостатоците, во насока на подобрување на неговото тековно функционирање, освен во делот на активности кои треба да се преземеат од страна на внатрешната ревизија за проверка на функционирање на системот за финансиско управување и контрола.

2.2. Со ревизијата на процесите за управување и контрола за извршување на расходите одобрени со финансискиот план (доделување на договори за јавни набавки и плаќање на набавките) и заштита на средствата и обврските (инвентарисување на средствата и обврските) констатирана е следната состојба:

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

2.2.1.1. Системот интерни контроли во Процесот на набавките се состои од активности за утврдување на потребата за набавки, иницирање на набавките и спроведување на постапка за доделување договор за јавни набавки.

Со ревизија на ефективност на системот на интерни контроли во Процесот за јавни набавки треба да се добие уверување дека при спроведувањето на набавките е обезбедена фер конкуренција, еднаква и не дискриминаторска положба на понудувачите, транспарентност и јавност на набавките.

Обврска на раководителот на субјектот е да воспостави соодветен систем на интерни контроли во процесот на набавки и да врши набавки согласно одредбите од Законот за јавни набавки, стандард 12 од Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор.

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

По извршеното снимање на воспоставениот систем на интерни контроли во процесот на јавни набавки кај ЈСП ревизијата ги утврди следните состојби:

- ЈСП има воспоставени интерни контроли кои се однесуваат на активностите при утврдување на годишните потреби од јавни набавки во рамките на Секторот за јавни набавки - Службата за планирање и следење на реализација преку доставување на Барање до службите/секторите, кои на свој образец ги утврдуваат потребите и врз основа истите се изготвува Нацрт план за јавни набавки, а по извршената контрола, Планот за јавни набавки по одобрување од страна на директорот на ЈСП го донесува Управниот одбор.
- Планот за јавни набавки (стоки, услуги и работи) е ориентациона проекција на годишните, односно повеќегодишните потреби на претпријатието, чија реализација е условена од реализацијата на Годишната програма за работа со инвестициона програма. ЈСП нема донесено процедура за утврдување на приоритети во набавките во фазата на планирање, а приоритетите се утврдуваат во текот на реализација на планот за јавни набавки во зависност од расположливите финансиски средства;
- При изготвување на планот за јавни набавки не се врши усогласување на средствата за реализација на Планот за јавни набавки со обезбедените финансиските средства утврдени со финансискиот план, што придонесува износот на средствата за реализација на Планот за јавни набавки за 2013 година да го надмине износот на средствата предвидени со Финансискиот план за 2013 година, заради наведеното во текот на годината 77% од планираните набавки се спроведени, а реализацијата е во рамките на расположливите финансиски средства;
- ЈСП за процесот за јавни набавки има донесено Процедура набавка⁵ (со воведување на ИСО стандардот) со која е утврден начинот на планирање, спроведување и следење на реализацијата на договорите за јавните набавки, а вработените од 2014 година електронски имаат пристап до содржината на процедурата. Донесена е Наредба⁶ за купување на стоки, услуги и работи од помал обем до 500 ЕУ кои не се опфатени со планот за јавни набавки. Врз основа на Наредбата неправилно се применува член 11 од Законот за јавни набавки при што се вршени набавки чиј вкупен износ месечно е поголем од 500 евра во денарска противвредност без данок на ДДВ.

Со извршениот увид на спроведените постапки за јавни набавки спроведени во текот на 2012 и 2013 година (ревизиран е износ од 133.096 илјади денари или 62% од вредноста на склучените договори во текот на 2013 година), ревизијата го констатира следното:

- При спроведување на постапките за јавни набавки заклучно со 2013 година комисиите немаат еднаков пристап при утврдување на наведените

⁵Процедура набавка бр.02-850/1-2 од 17.01.2014 година

⁶Наредба за реализација на набавки до 500 ЕУ бр. 02-352/1 од 28.03.2012 година

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

параметри во тендерската документација за докажување економска и финансиска состојба од економскиот оператор, односно не е утврдено на кој начин се поставени минималните услови (остварен позитивен финансиски резултат/добивка, односно прагови со утврден износ за последните 3 години) кои понудувачите треба да ги исполнат за да се квалификуваат како способни за реализација на договорот, согласно член 150 од Законот за јавни набавки. Во 2014 година при спроведување на постапките за јавни набавки се надминати утврдените состојби;

- Кај една отворена постапка⁷ за доделување договор за јавна набавка со проценета вредност над 130.000 евра во денарска противвредност ЈСП пред објавување на огласот за јавна набавка нема спроведено технички дијалог со економските оператори при што не ја направил достапна на ЕСЈН тендерската документација и не овозможил заинтересираните економски оператори да дадат свои предлози и коментари на објавената тендерска документација, односно нема доказ дека комисијата за јавна набавка има составено записник од спроведениот технички дијалог како дел од досието на постапката, што не е во согласност со одредбите на член 43 од ЗЈН;
- Спроведени се групни набавки⁸ од страна на ЈСП за сопствени потреби и потребите на ЈСП ТУРС без претходно склучен договор за извршување на групна набавка согласно член 24 од Законот за јавни набавки, со што не се дефинирани правата и обврските кои договорните органи ќе ги имаат во однос на економскиот оператор со кој ќе биде склучен договорот за јавна набавка, согласно член 125 од Законот за јавни набавки. Во текот на 2014 година надминати се утврдените состојби;
- Во текот на 2014 година ЈСП има склучено договор за избор на сертификационо тело за обезбедување на услуги за оценка во согласност со постапките на сертификационото тело со цел да се потврди и издаде сертификат за сообразност за системот за управување со квалитет имплементиран од страна на корисникот без спроведена постапка за јавна набавка, согласно Законот за јавни набавки;
- Воспоставено е следење на реализацијата по склучените договори за јавна набавка само за делот на набавките на стоки кои се материјално задолжени преку електронска евиденција по добавувач, количини и цени и по вредност на договор, меѓутоа за набавка на работи, услуги и на стоки кои не се материјално задолжени не е воспоставена посебна евиденција и пратење на реализацијата, а истата се врши преку контрола на фактурата и при утврдување на потребата од нова набавка. Во текот на вршење на ревизијата беа обезбедени податоци за реализација на склучените договори по вредност и воспоставено е следење на реализацијата по склучените договори за јавна набавка на работи, услуги и на стоки кои не се

⁷ Отворена постапка бр.23 Масла и масти за подмачкување

⁸ Отворена постапка 118/2012 Осигурување на имотот на ЈСП СКОПЈЕ и ЈСП ТУР и Отворена Постапка 10/2013 Ангажирање на агенција за привремени вработувања во ЈСП СКОПЈЕ и ЈСП ТУРС

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

материјално задолжени.

- Во текот на 2013 година вршени се набавки на авиобилети, шпедитерска услуга, реклами во дневни весници, неделник и билборд⁹ за кои не се спроведени соодветни постапки за јавни набавки.

Ревизијата утврди дека од страна на надлежните лица преземени се дел од потребните активности за воспоставување и функционирање на системот на интерни контроли во процесот на спроведување на јавните набавки поради што ЈСП има потреба за преземање на дополнителни активности за јакнење на внатрешните контроли во процесот на јавни набавки.

2.2.1.2. Системот на интерни контроли во Процесот на плаќање се состои од активности за контрола на користење на средствата и пишани процедури за вршење на контрола и евидентирање на деловните промени, со цел плаќањата да се вршат врз основа на уредно ликвидирани, комплетна и авторизирана финансиска документација.

Со ревизија на ефективноста на системот на интерни контроли во Процесот за плаќање треба да се обезбеди уверување за точноста и навременоста на исплатата и истата да е извршена за примените добра и услуги, да е во согласност со договорот и да е на соодветен добавувач.

Обврската на раководителот на субјектот е да воспостави соодветен систем на интерни контроли во процесот на плаќање и врши плаќање, согласно стандард 12 од Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор.

По извршеното снимање на воспоставениот систем на интерни контроли во процесот на плаќање во ЈСП ревизијата го констатира следното:

- Активностите кои се однесуваат на процесот на плаќање во ЈСП се опфатени во рамките на Процедура за магацинско работење и Работно упатство за управување со финансиски документи¹⁰ кои го опфаќаат приемот на стоки и фактури. Со упатството се дефинирани активности на вработените кои се однесуваат на целокупната влезна и излезна документација во Службата за финансии, текот на движење на документацијата за исплата и контролни механизми од страна на одговорни лица кои ја проверуваат исправноста, како и авторизација на истата на различни нивоа на одговорност. Со упатството идентификувани се ризици со контролни мерки и одговорни лица за спречување на истите;
- ЈСП има воспоставено контролни активности на финансиската документација од страна на повеќе лица вклучени во процесот на набавки и плаќање со јасна поделба на должностите од аспект на законската основаност на документацијата, проверка на квалитет, количини и цени

⁹ Склучени се поединечни договори за реклама помеѓу ЈСП и добавувачите, но без спроведена постапка за јавна набавка.

¹⁰ Работно упатство за управување со финансиски документи бр.02-1109/1 од 31.10.2014

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

согласно склучените договори, комплетност на документите, ликвидирање на финансиската документација и авторизација од страна на повеќе лица на различни нивоа на одговорност кои со потпис ја потврдуваат исправноста на примената документација. Плаќањето на обврските се одобрува од страна на директорот на ЈСП кој е овластен потписник или во негово отсуство од страна на Директорот на Секторот Економика кој има овластување од директорот;

- Во текот на 2013 година вршени се плаќања по основ на набавки на авиобилети, шпедитерска услуга, реклами во дневни весници, неделник и билборд¹¹ за кои не се спроведени постапки за јавни набавки, поради недостиг на писмено иницирање за планирање и спроведување на соодветни постапки за јавни набавки.

Со извршената ревизија, утврдивме дека ЈСП има преземено активности за воспоставување и функционирање на системот на интерни контроли во процесот на плаќања согласно законските одредби, со присуство на ризици во делот на известување на раководството за плаќање на обврски за кои не е спроведена соодветна постапка за јавна набавка.

2.2.2. Инвентарисување на средства и обврски:

За спроведување на активностите поврзани со инвентарисувањето потребно е изготвување процедура за попис, подготовка и извршување на попис најмалку еднаш годишно, усогласување на сметководствената со фактичката состојба, изготвување на Извештај од извршениот попис и донесување акт за прифаќање на извештајот за извршениот попис со детални насоки за постапување.

Со ревизија на ефективност на системот на интерни контроли во процесот на инвентарисување треба да се добие уверување дека пописот на средствата и обврските е извршен во законски утврдениот рок, да е сеопфатен (сите средства - сопствени и туѓи); квалитетно извршен и усогласен со сметководствената состојба.

Обврската на раководителот на субјектот е да воспостави соодветен систем на интерни контроли при спроведување на процесот на инвентарисување и врши попис, согласно со одредбите на член 473 од Законот за трговски друштва и Правилникот за начинот и роковите на вршење на попис и усогласување на сметководствената со фактичката состојба.

¹¹ Склучени се поединечни договори за реклама помеѓу ЈСП и добавувачите, но без спроведена постапка за јавна набавка.

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Со увид во процесот на инвентарисување како и врз основа на ревизорските техники за контрола на извршениот попис, ревизијата го констатира следното:

- Изготвен е Правилник и Упатство за регулирање на процесот, начинот и роковите за вршење попис на средствата и обврските, усогласување на сметководствена со фактичка состојба со обврска за изготвување на извештај од секоја пописна комисија;
- За извршување на пописот со состојба на 31.12.2013 година донесени се Одлуки за формирање на Централна пописна комисија и поединечни пописни комисии;
- По извршениот попис Централната пописна комисија изготвила Извештај со состојба 31.12.2013 година со која се дадени насоки за постапување по дадените предлози за расход, отпис и прекнижување. Во услови кога поединечните пописни комисии немаат изготвено поединечни извештаи, ревизијата не се убеди во реалноста и објективната на изготвениот извештај од Централната пописна комисија;
- По извршениот увид на доставената пописна документација констатирано е дека пописот на средствата и обврските се врши според локација и назив на сметка за која се однесуваат. Меѓутоа пописните листи за извршување на попис на материјалните и нематеријалните средства содржат само назив на средствата и количина утврдена со физичко броење без податоци за состојбата според сметководствената евиденција која е потребна заради усогласување на фактичката и сметководствената состојба. Извршен е попис на постројки и опрема кои не се обележани со инвентарни броеви, а пописот на побарувањата и обврските не содржи старосна структура на истите, како и податоци за превземените мерки од страна на ЈСП за нивна наплата односно плаќање.

Погоре наведените состојби упатуваат на присуство на ризици во делот на усогласување на сметководствената со фактичката состојба и потврдување на позициите во Билансот на состојба на ден 31.12.2013 година.

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 и потенцијалните ризици во оваа област.

Внатрешната ревизија треба да се извршува во согласност со Стандардите за професионално извршување на внатрешната ревизија, ЗЈВФК, Повелбата за внатрешна ревизија и интерните акти на субјектот.

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. Таа

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

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.

Со извршената ревизија на интерните акти и други документи кои ги содржат: пропишаната организациона структура, назначувањето на раководител на Одделението за внатрешна ревизија, соработката со директорот, проценка на капацитетите и ресурсите на ЕВР ги констатиравме следните состојби:

- Од страна на Директорот на ЈСП и Раководителот на единицата за внатрешна ревизија изготвена е и одобрена Повелба за внатрешна ревизија и истата е изработена согласно Правилникот за повелбата за ВР и доставена е до Централната единица за хармонизација на внатрешната ревизија;
- Согласно Правилникот за внатрешна организација и Правилник за систематизација на работните места формирано е Одделението за внатрешна ревизија кое функционира независно од другите сектори и одделенија и е директно и единствено одговорно пред Директорот на ЈСП. Внатрешната ревизија е независна при изготвување на планот за ревизија и при избор и надгледување на процесите за ревидирање;
- Одделението за внатрешна ревизија започнува со својата активност на почетокот на 2014 година. Раководителот на Одделението за внатрешна ревизија во текот на вршење на ревизијата го има положено испитот за учество во програмата за обука на внатрешни ревизори во јавниот сектор и посетува обука организирана од надлежното министерство за стекнување на звањето овластен внатрешен ревизор;
- Вработените во Единицата за внатрешна ревизија континуирано посетуваат обуки кои се организирани од страна на ЦЕХ и други институции за нивно професионално усовршување и надградување;
- Во насока на остварување на улогата на внатрешната ревизија за нејзино професионално извршување Раководителот на Одделението за внатрешна ревизија има донесено Стратешки план за период 2014-2016 година и Годишен план за ревизија за 2014 година кој ги содржат сите елементи предвидени во Правилникот за начинот на извршување на внатрешната ревизија и за кои е добиена согласност од Директорот на ЈСП. Стратешкиот план и Годишен план за ревизија се доставени до Централната единица за хармонизација во законски предвидениот рок.
- Од страна на Одделението за внатрешна ревизија во текот на 2014 година планирани се две ревизии кои до денот на ревизијата не се завршени. За првата ревизија внатрешните ревизори имаат добиено писмо за овластување од страна на директорот и одржан е првичен состанок со ревидираните одделенија. Изготвен е план и програма за ревизијата кои ги содржат елементите предвидени со Правилникот за извршување на ВР и начинот на известување за ревизијата и истите се одобрени од страна на Раководителот на внатрешна ревизија.

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Погоре наведените состојби упатуваат дека во делот на внатрешната ревизија преземени се активности за воспоставување на внатрешната ревизија кои ќе овозможат непречено функционирање и развој на ВР, а со тоа и минимизирање на слабостите и подобрување на ефикасноста на работењето 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 Јавното Сообраќајно Претпријатие “СКОПЈЕ” – Скопје констатиравме дека: донесени се и имплементирани подзаконски и интерни акти и процедури за реализација на тековни работни активности; извршена е распределба на должностите и одговорностите, воспоставени се финансиски контроли, контролите за пристап до ресурсите и нивна физичка заштита, општи и апликативни контроли во ИТ системот, мерки и активности во насока на управување со ризиците, систем на информации и комуникации, активности за воспоставување на внатрешната ревизија што упатува дека делумно се преземени потребните активности за воспоставување и обезбедување на ефикасност и ефективност на системот на ФУК и ВР 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: ревидирање и дополнување на процедурите; доделувањето на јавните набавки и инвентарисување на средствата и обврските.

ПРЕПОРАКИ

Како резултат на спроведената ревизија, а со цел да дадеме придонес во функција на отстранување на констатираните неправилности како и подобрување и унапредување на системот за финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија, ги предвидовме подолунаведените препораки.

Надлежните органи на управување и раководење во ЈСП да преземат мерки и активности за надминување на утврдените состојби и тоа како што следува:

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

1. Да продолжат со активности за ревидирање и дополнување на процедурите.
2. Да се изврши интензивирање на активностите во насока на пополнување на непополнетите систематизирани работни места за вршење на превозните услуги планирани во Автобазите.
3. Да преземат потребни активности за јакнење на внатрешните контроли во процесот на јавни набавки.
4. Да преземат потребни активности за номинирање на вработени на кои ќе им бидат делегирани работни задачи за одбележување на материјалните средства и опремата и вршење попис на начин кој ќе обезбеди податоци и информации за усогласување на сметководствената евиденција со фактичката состојба.