

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Ревизијата на успешност е спроведена со цел да се даде оценка за ефикасноста и ефективноста на воспоставениот систем на финансиско управување и контрола и внатрешната ревизија.

Поглавјето Ревизорски наоди ги содржи ревизорските прашања и одговорите на поставените цели на ревизијата утврдени во проблематичните подрачја, утврдените состојби како и препораки кои ревизијата ги дава со цел да се отстранат причините за констатираните неправилности и состојби.

Со ревизијата на успешност констатиравме ризични области кон кои ја насочивме ревизијата со цел да дадеме одговор на поставените ревизорски прашања кои се однесуваат на овој процес. Основната ревизорска цел на оваа ревизија е поставена во следното прашање:

- Дали се преземени потребните активности за воспоставување и обезбедување на ефикасност и ефективност на системот на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија.

Со анализата на законската регулатива и подзаконските акти, извршената ревизија кај субјектот, произлегоа неколку значајни подрачја во делот на функционирањето на овој систем кои беа предмет на подетално анализирање:

1. Правната рамка и стратешките документи
2. Финансиско управување и контрола, и тоа:
 - 2.1. Оценка на основните компоненти,
 - 2.2. Функционирање на процесите: утврдување на ефективноста на системот на интерни контроли при спроведувањето на набавките и плаќањата и заштита на средствата и обврските (инвентарисување на средствата и обврските).
3. Внатрешна ревизија.

Како резултат на извршената ревизија на успешност за добивање одговор на поставената цел, констатиравме одредени состојби и слабости во горенаведените ризични области.

1. Правна рамка и стратешки документи

Во рамките на ризичната област која ги третира прашањата од Правна рамка и стратешки документи ревизијата се фокусираше на детектирање на евентуални слабости и недоречености во законската регулатива кои може да имаат влијание на воспоставување на систем на ФУК и ВР во град Скопје. Ревизијата го констатира следново:

Во функција на дефинирање на општите и посебните цели на градот Скопје изготвени се стратешките и програмските документи, и тоа:

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 11

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Стратешкиот план за периодот (2013-2015) претставува среднорочен приказ на програми наменети за развојни инвестиции како што се: капитални трошоци на градот за уредување на градежно земјиште, изградба на комерцијални објекти, проекти за енергетска ефикасност, изградба на јавно осветлување, изградба на магистрални и собирни улици, изградба на систем за водоснабдување, изградба на систем за одведување и прочистување на отпадни води, изградба на сообраќајна сигнализација, реконструкција на станбени објекти – фасади, заштита на животната средина, реконструкција на училишни згради и фискултурни сали, набавка на училишна и спортска опрема и капитални расходи за противпожарната заштита.

Градот Скопје врз основа на Стратешкиот план за периодот 2013-2015 нема изготвено Програма за работа за 2013 и 2014 година со која ќе бидат опфатени проекти, програми од различните области во надлежност на градот, како и планираните активности во одделни области со цел остварување на приоритетите и целите утврдени со стратешкиот план, но се донесуваат годишни Програми за одредени области (уредување на градежно земјиште, социјална заштита, култура, образование, спорт и т.н.) кој се прилог на буџетот на градот за тековната година.

Донесена е Стратегија за управување со ризици 2010-2013 година, со чија имплементација, ризикот за појава на отстапувања во спроведување на планираните цели, ќе се сведе на минимално ниво (детално образложено во точка 2.1.2.).

Донесените стратешки документи и законската рамка која го регулира работењето на градот Скопје се добра основа за непречено функционирање на систем на финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија кој во иднина треба да се надградува. Во таа насока недостасуваат Годишни Програми за работа на градот.

2. Финансиско управување и контрола

2.1. Компоненти на финансиското управување и контрола

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,

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 12

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

2.1.4. Информации и комуникации,

2.1.5. Мониторинг.

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

2.1.1. Контролна средина

Раководителот на субјектот согласно Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор и член 13 и 14 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола има обврска да воспостави контролно опкружување како една од компонентите на 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. Поради 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:

- Одлуката за организацијата, делокругот и начинот на извршување на задачите и Правилникот за систематизација на работните места на администрацијата на Град Скопје има јасно и прецизно прикажана организационата структура, должности, одговорности и надлежности по работни места, а согласно организационите промени редовно се ажурира;

Ревизорски тим:

1. _____

2. _____

Овластен државен ревизор 13

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- Вработените се запознаени со Етичкиот кодекс за државни службеници кој го уредува начинот на однесување и работење со цел да се зголеми одговорноста, подобри квалитетот на услугите и да се зајакне довербата во целина и истиот е објавен на веб страната на градот Скопје;
- Вработените во субјектот располагаат со компетентност соодветна на степенот и видот на образованието дефинирани за секое работно место. Секоја година се спроведуваат специјализирани обуки за вработените кои имаат за цел нивно надградување во функција на ефикасно и ефективно извршување на поставените задачи. За спроведените едукации и обуки се изготвува полугодишен извештај за спроведени специјализирани обуки за државни службеници кој се доставува до Министерството за информатичко општество. Постапките за вработување се транспарентни, а компетентноста на кандидатите се утврдува преку степенот и видот на образованието, соодветни интервјуа и тестови. Пополнувањето на работните места е согласно Законот за државни службеници и барањата од систематизацијата;
- Во град Скопје е формиран Сектор за финансиски прашања и Сектор за внатрешна ревизија. Согласно член 12 точка 1 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола раководителот на секторот за финансиски прашања има изготвено План за воспоставување и развој на финансиското управување и контрола за период 2011-2014 година;
- Градоначалникот има делегирано овластувања на раководителите на сектори со цел реализирање на програмите, проектите и активностите дефинирани со Стратешкиот план и Буџетот на градот Скопје за 2013 година односно истите се овластени за преземање на обврски како и овластено е лице за плаќање. Раководителот (градоначалникот) на град Скопје, овластувањата и одговорностите до раководителите на секторите ги делегира во пишана форма;
- Исто така назначено е лице за известување за неправилности, сомнежи, измами и корупција. Раководителот на субјектот не постапил согласно член 5 од Уредбата за постапката за спречување на неправилности, односно до Единицата во Управата за финансиска полиција не доставил податоци за лицето назначено за известување за неправилности и сомнежи за измами или корупција. Во текот на ревизијата преземени се активности и до Единицата во Управата за финансиска полиција се доставени податоци за лицето назначено за известување за неправилности и сомнежи за измами или корупција.
- Во градот Скопје воспоставени се процедури, Систем за управување со квалитет ИСО 9001-2008 процедури за планирање на буџет, плаќање на обврски, наплата на побарувања, присилна наплата, јавни набавки и истите се сертифицирани од тело акредитирано од Институтот за акредитација на Република Македонија.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 14

Погоре наведените состојби упатуваат дека во делот на контролното опкружување не постојат ризици и субјектот воспоставил контролно опкружување кое овозможува непречено функционирање на системот на финансиско управување и контрола и остварувањето на посебните и општите цели на субјектот.

2.1.2. Управување со ризиците

Управувањето со ризик, согласно член 15 точка 1 и точка 2 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола опфаќа утврдување, проценка и контрола на можните настани или состојби кои може да имаат негативно влијание врз постигнувањето на целите на субјектот заради обезбедување на разумно уверување дека целите ќе бидат остварени. За спроведување на погоре наведените активности раководителот на субјектот има обврска да донесе стратегија за управување со ризикот, која се ажурира на секои три години и во случаите кога ризикот значително се менува.

Со извршената ревизија на интерните акти, кои регулираат утврдување на ризик од можни настани или состојби кои може да влијаат врз остварување на целите, оценка на ризик и реакција на раководството за ризикот, ги констатиравме следните состојби:

- Градот Скопје има донесено Стратешки план за период од 2013-2015 година, каде се утврдени основните и општите цели. Целите во стратешкиот план временски се определени, соодветни и конкретно се дефинирани. Градот Скопје нема донесено Годишна програма за работа за 2013 и 2014 година (детално образложено во точката 1).
- Градот Скопје има донесена Стратегија за управување со ризици согласно Законот за ЈВФК за период 2010-2013 година, а во текот на ревизијата е започнато со ажурирање на Стратегијата за управување со ризици за период 2014-2016 година. Посебна анализа на ризиците поврзани со активностите во 2013 не е направена, но во 2014 со извештајот за самопроценки е направена анализа со која се утврдени поодделните ризици.

Погоре наведените состојби упатуваат дека управувањето со ризикот во Градот Скопје е на задоволително ниво кое овозможува воспоставување на соодветни контролни активности, а со тоа непречено функционирање на системот на финансиско управување и контрола и остварувањето на посебните и општите цели на субјектот.

2.1.3. Контроли

Раководителот на субјектот согласно член 13 и 16 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор има обврска да воспостави контролни активности како една од компонентите на финансиското управување и контрола. Контролните активности се политики и постапки воспоставени за справување со ризиците и постигнување на целите на субјектот. За да бидат ефективни, контролните активности мора да бидат соодветни, да функционираат постојано според план во текот на целиот период и да бидат рентабилни, сеопфатни, разумни и директно да се поврзани со контролните цели. Контролните активности се јавуваат низ целиот правен субјект, на сите нивоа и кај сите функции. Тие вклучуваат голем број на различни контролни активности кои служат за откривање и спречување и тоа: постапки за овластување и одобрување, поделба на надлежности (овластување, обработка, евидентирање, прегледување), контрола врз пристапот до ресурсите и евиденциите, проверки, усогласувања, прегледи на оперативното извршување, прегледи на работењето, процесите и активностите, надзор (доделување, прегледување и одобрување, упатства и обука).

Ревизијата утврди дека од страна на градоначалникот во најголем дел се преземени потребните активности за воспоставување на соодветни политики и процедури за важните функции на градот во делот на делегирањето на овластувањата, поделба на должностите и одговорностите, финансиските контроли, контроли во пристапот до ресурсите и нивна физичка заштита, општи и апликативни контроли во ИТ системот, со кои ќе се овозможи воспоставување на ефикасен и ефективен систем на контрола кој е основа за намалување на ризиците и постигнување на целите на субјектот.

Од извршениот увид во доставената документација, ревизијата ги утврди следните состојби:

- Градот Скопје има утврдено пишани процедури за важните активности, особено за економските операции, и истите ги има доставено до надлежните вработени кои се задолжени за имплементација на истите. Процедурите се јасни и комплетни и согласно ИСО стандардите за квалитет 9001:2008;
- Финансиските и оперативните елементи на секоја операција се верификувани од две (три и повеќе) меѓусебно независни лица. Функциите на иницирање и верифицирање на секоја операција се раздвоени;
- Градот Скопје, врз основа на претходно воспоставени процедури, вклучувајќи и ex- ante и ex- post контрола, има воспоставени соодветни

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 16

1. _____

2. _____

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

мерки за надзор на операциите, со цел трансакциите да се извршуваат на ефективен начин;

- Раководителот на субјектот со издавање на пишани овластувања определува лица кои имаат пристап до материјалните, финансиските и информационите ресурси во субјектот и назначува лица одговорни за заштита и правилна употреба на овие ресурси.

Во врска со контролите во информатичката технологија, со извршената ревизија на интерните акти, воспоставениот информациски систем, пропишаната организациона структура и системот на интерни контроли кои ги применува субјектот предмет на ревизија ги констатиравме следните состојби:

- Во Правилникот за систематизација и организација на работите во субјектот има предвидено организациона единица која се грижи за ИТ системот, Сектор за информатички технологии;
- За развојот на ИТ системот донесени се: Стратегија за информатичко комуникациска технологија на град Скопје 2010-2015 година, Политики и процедури за користење и пристап до ресурсите во информатичките системи пропишани во ИТ безбедносна политика на град Скопје од март 2011 година, Процедури за доделување и ракување со лозинки, за пристап и користење интернет, за ракување и чување на ИТ опрема од март 2011 година;
- Обезбедена е резервна копија на податоци (backup) на посебен медиум;
- Постои распределба на надлежностите во Апликациите за финансиско работење;
- При користењето на апликацијата за финансиско сметководство се вградени соодветни контроли за пристап до апликацијата и податоците;
- Податоците од финансиското работење од минати години се заклучени и не постои можност да бидат променети;
- На сите сервери и работни станици инсталирана е програма за антивирусна заштита и
- Серверите се сместени во систем сала, во која имаат пристап само вработените од ИТ секторот. Истата е обезбедена со камери, физичка заштита, автоматизиран противпожарен систем и автоматска дојава за пожар и кражба.

Погоре наведените состојби упатуваат дека во делот на контролните активности, субјектот воспоставил соодветни политики и процедури за важните функции на градот во насока на намалување на ризиците и овозможување на непречено функционирање на системот на финансиско управување и контрола.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 17

2.1.4. Информации и комуникации

Раководителот на субјектот согласно Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор и член 13 и 17 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола има обврска да обезбеди ефективен систем на информации и комуникација како една од компонентите на финансиското управување и контрола. Информациите и комуникацијата се неопходни за остварување на целите на внатрешната контрола. Релевантните информации треба да се утврдат, снимат и пренесат во форма и временска рамка која им овозможува на вработените да ја спроведуваат нивната внатрешна контрола и останатите одговорности (навремена комуникација со вистинските луѓе). Системот на внатрешна и надворешна комуникација, обезбедува, непречено и брзо дистрибуирање на информациите, со цел нивно комплетно и навремено доставување до крајните корисници.

Во Градот Скопје постои информациона систем и систем на внатрешна и надворешна комуникација преку кои се обезбедува: навремено информирање на раководителот на субјектот за степенот на извршување на задачите, целосно и непречено дистрибуирање на информациите на сите нивоа, уредна и веродостојна документација на оперативните процеси и трансакции, добивање на повратни информации, дефинирање на крајните рокови за извршување на задачите кои се во насока на воспоставување на ефикасен и ефективен систем на финансиско управување и контрола.

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

- Градот Скопје информациите ги дефинира по вид, квантитет, квалитет и динамика на известување, со што се обезбедува раководителите и вработените, преку прием, обработка и пренос на информациите да ги извршуваат задачите и да ја спроведуваат внатрешната контрола;
- Градот Скопје има развиено ефикасен систем на внатрешна и надворешна комуникација, кој обезбедува прецизно, непречено и брзо дистрибуирање на информациите, со цел нивно комплетно и навремено доставување до крајните корисници. Се практикува меѓу секторска комуникација, комуникација /средби со буџетските корисници, меѓу општинска соработка, соработка со релевантни институции во Република Македонија, со деловни партнери и слично ;
- Раководителот на субјектот одржува колегиуми и добива извештаи

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

преку кој се обезбедува следење на политиките и активностите, се обезбедува следење на извршувањето преку релевантни квантитативни и квалитативни индикатори, при што се преземаат корективни мерки во случај кога постои отстапување;

- Градот Скопје го организира примањето/предавањето, регистрирањето и архивирањето на кореспонденцијата, со цел таа да биде достапна за раководството, вработените и за засегнати трети лица;
- Не е воспоставена соработка помеѓу лицето задолжено за неправилности со лицата вклучени во финансиското управување и контрола со цел унапредување на системот на јавна внатрешна финансиска контрола.

Погоре наведените состојби упатуваат дека системот на информации и комуникации во Градот Скопје е воспоставен и функционира на задоволително ниво што обезбедува веродостојни, навремени и релевантни информации кои како такви имаат значајна улога во донесувањето на соодветни одлуки на раководството на субјектот и во воспоставување и спроведување на ефективен и ефикасен систем на финансиско управување и контрола но има потреба од воспоставување на соработка помеѓу лицето задолжено за неправилности со лицата вклучени во финансиското управување и контрола.

2.1.5. Мониторинг

Раководителот на субјектот согласно Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор и член 13 и 18 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола има обврска да воспостави мониторинг на системите на внатрешна контрола како една од компонентите на финансиското управување и контрола. Системите на внатрешна контрола треба да се следат за да се оцени квалитетот на работењето на системот со текот на времето. Следењето се постигнува со рутински активности, посебни процени или комбинација од двете.

Ревизијата утврди дека од страна на одговорните лица во Град Скопје преземени се потребните активности за постапување по препораките дадени од внатрешните и надворешните ревизори и следење на изготвувањето и извршувањето на плановите за работа, во насока на остварување на дефинираните цели на субјектот.

- Градоначалникот има заземено позитивен став за постапување по препораките од внатрешните и надворешните ревизори. По добивањето на ревизорските извештаи се пристапува кон имплементација на дадените препораки.
- Раководителот на субјектот го следи извршувањето на Буџетот и Годишните програми за одделни дејности преку дневни, месечни,

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 19

1. _____

2. _____

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

квартални и годишни извештаи .

- Градот Скопје има воспоставено внатрешна ревизија (сектор за внатрешна ревизија), составен од компетентни ревизори, кои ги извршуваат активностите во согласност со програмите засновани на оценка на ризиците.
- Согласно член 18 став 3 од ЗЈВФК, раководителот на субјектот преку единицата за финансиски прашања во текот на годината врши самопроцена на одделни процеси на системот на финансиско управување и контрола. Единицата за финансиски прашања во Град Скопје немаше вршено самопроцена на одделни процеси на ФУК, за време на ревизијата беа преземени мерки и активности и беше извршена самопроцена на процесите на ФУК.

Погоре наведените состојби упатуваат дека системот за мониторинг е воспоставен и функционира на задоволително ниво што обезбедува ефикасен и ефективен систем на финансиско управување и контрола .

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)

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

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

2.2.1.1.Системот на интерни контроли во процесот на спроведување на набавките

Јавните набавки во РМ се уредени со Законот за јавни набавки во кој се содржани условите и постапките за јавни набавки од страна на владините и јавните органи. При доделување на договори за јавни набавки, договорните органи се должни да ги почитуваат основните принципи, односно да обезбедат: конкуренција на економските оператори, еднаков третман и недискриминација на економските оператори, транспарентност и интегритет во процесот на доделување на договори за јавни набавки.

Набавките се спроведуваат по однапред донесен интерен акт/процедура за вршење и евидентирање на набавките, обврските и плаќањата по Систем за управување со квалитет ИСО 9001:2008 и донесените процедури за донесување на План за ЈН, спроведување на определени постапки, предлог за потпишување на договор.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 20

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Во рамки на обезбедените средства со Буџетот секторите во градот Скопје до Одделението за јавни набавки доставуваат план за јавни набавки за тековната година на база утврдените потреби од набавка на стоки, услуги и работи кои се во нивна надлежност.

Планот за јавни набавки се донесува до крајот на јануари за тековната година, а во текот на годината на барање на секторите се донесуваат измени на истиот. Во текот на 2013 година има донесено 8 измени поради дополнително утврдени потреби, измени заради конкретизирање на предметот на набавката и промена на проценетата вредност на конкретна набавка. Проценетите вредности на набавките во Планот за јавни набавки се обезбедени искусствено од претходни години, кај капиталните инвестиции се зема предмер пресметката од основниот проект.

Ревизијата констатира дека ревидираните јавни набавки се спроведени во согласност со законските одредби.

Врз основа на извршеното тестирање/проверка на снимениот систем на интерни контроли (ССИК) е утврдено дека во делот на утврдување на потребата, иницирање и спроведување на постапка за доделување договор за јавни набавки не постојат ризици и субјектот ги почитува законските одредби, воспоставил контроли кое овозможува непречено функционирање на системот на финансиско управување и контрола во процесот на јавни набавки.

2.2.1.2 Системот на интерни контроли во процесот на спроведување на плаќањата

Процесот на плаќање претставува издавање наредба за плаќање со потпишување налог за плаќање од овластено лице за плаќање, по претходно добиено барање за плаќање од лицето овластено за преземање на финансиски обврски.

Примарната цел на ревизијата во овој процес беше да ја оцени ефикасноста и ефективноста на интерните контроли преку добивање на уверување дека плаќањата се соодветно одобрени, евидентирани и исплатени на конкретниот добавувач.

Согласно Одлуката за организација, ЗЈВФК и Правилникот за давање на овластувања постои соодветна поделба на надлежностите помеѓу лицата овластени за: одобрување на плаќањето, исплата на средствата и сметководствено евидентирање. Со решение дадени се генерални овластувања/подовластувања на раководителите на секторите/одделенијата за потпишување на документи, акти и преписки од делокруг на самиот сектор и преземање на финансиски обврски за реализирање на програмите, проектите и активностите дефинирани во стратешкиот план и буџетот.

Воспоставен е тек /движење на документацијата, односно има интересен акт-Упатство за движење на финансиските документи, кој гарантира архивско

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 21

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

заведување на примените фактури/ситуации, ликвидирање на истите, верификација на истите од страна на овластени лица од соодветниот сектор/одделение, навремено доставување и контрола во сметководство за нивно евидентирање и плаќање.

По извршените контроли за точноста и комплетноста на фактурите за стоки/работа/услуги, се изготвува налог за плаќање и извештај до градоначалникот за доспеани обврски и одобрување на плаќање.

Набавката/преземањето на обврската се врши врз основа на: склучен договор по спроведена постапка за јавна набавка.

Субјектот ги пријавува преземените обврски во единствената база на податоци за преземени обврски во трезорот, со цел нивно евидентирање. Обврските соодветно се евидентираат.

Воспоставена е ex - ante и ex-post финансиската контрола која овозможува непречено функционирање на системот на финансиско управување и контрола.

Врз основа на извршените тестови на усогласеност ревизијата констатира дека воспоставените интерни контроли во процесот на набавки и плаќање функционираат, односно воспоставена е пракса на разграничување на должностите и одговорностите при вршењето на активностите на одобрување, извршување и сметководствено евидентирање.

2.2.2. Инвентарисување на средствата и обврските

Согласно одредбите од Законот за сметководство за буџетите и буџетските корисници и Правилникот за сметководството за буџетите и буџетските корисници пописот е процес на усогласување на состојбата на средствата и нивните извори, побарувањата и обврските искажани во сметководствената евиденција со фактичката состојба.

Ревизијата имаше за цел да ја оцени ефикасноста на системот на интерни контроли во процесот на инвентарисување, односно во спроведување на пописот преку добивање на уверување дека:

- пописот е извршен во законски утврдениот рок;
- пописот е сеопфатен (ги опфатил сите средства- сопствени и туѓи);
- пописот е квалитетно извршен;
- извршено е усогласување на сметководствената со фактичката состојба;
- изготвен е извештај за извршениот попис и истиот е разгледан и одобрен од надлежните органи;
- донесен е акт за прифаќање на извештајот .

Со извршената ревизија на донесените акти, презентираниот пописен материјал, ревизијата ги утврдени следните состојби:

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 22

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- Пописот е извршен во законски утврдените рокови;
- Извршено е усогласување на сметководствената со фактичката состојба;
- Изготвен е извештај од извршениот попис и истиот е разгледан и одобрен од надлежните органи;
- Донесен е акт за усвојување на извештајот за извршен попис во кои се содржани детални насоки за постапување;
- Не е извршен попис на средствата во подготовка/инвестиции во тек, истите не се искажани на пописни листи, туку на основа состојбите од книговодствената евиденција се искажани во извештајот за попис на нематеријалните и материјалните средства како посебен дел и
- Пописот на побарувањата и обврските не е извршен согласно член 31-в од Правилникот за сметководството на буџетите и буџетските корисници. Нема посебни пописни листи за побарувањата и обврските за правните лица, туку на основа прегледи од книговодствената евиденција искажани се салда на 31.12.2013 година по коминтенти. Не е утврдена правната основа на побарувањата и обврските, старосната структура, причините за неизмирениите обврски како и преземените мерки за наплата на побарувањата.

Погоре наведените состојби упатуваат на присуство на ризици во процесот на инвентарисување на средствата и обврските што има влијание на воспоставувањето на ефикасен и ефективен систем на финансиско управување и контрола и потреба од преземање на дополнителни активности за спроведување на попис на средствата и обврските на начин пропишан со законската регулатива.

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.

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

3.1. Стандардите и методологијата за извршување на внатрешната ревизија

Целта на внатрешната ревизија е на раководителот на субјектот од јавниот сектор да му обезбеди независно разумно објективно уверување и совет со цел подобрување на работењето на субјектот и зголемување на ефективностата на системите за внатрешна контрола. Внатрешната ревизија

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 23

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

треба да се извршува во согласност со Стандардите за професионално извршување на внатрешната ревизија, Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, подзаконските акти донесени врз основа на овој закон, повелбата за внатрешна ревизија и интерните акти на субјектот од јавниот сектор усогласени со овој закон.

Внатрешните ревизори од ЕВР при град Скопје ги применуваат меѓународните стандарди за професионално извршување на внатрешната ревизија, ЗЈВФК и подзаконските акти донесени врз основа на овој закон. Внатрешните ревизори во своето работење постапуваат согласно принципите предвидени во Етичкиот кодекс на внатрешните ревизори и насоките од Прирачникот за внатрешна ревизија. Во тек на ревизијата утврдени се и други состојби за кои ги даваме следните образложенија:

За периодот 2013 година од страна на раководителот на ЕВР не е изготвена Повелба за внатрешна ревизија – акт предвиден со член 48 од ЗЈВФК и член 3 и 4 од Правилникот за повелбата за внатрешна ревизија со кој се дефинира вршењето на внатрешната ревизија, правата на внатрешните ревизори, позицијата на внатрешната ревизија во рамки на организацијата, овластување пристап до евиденцијата, персоналот и имотот битни за извршување на работата, се дефинира опфатот на работата на внатрешната ревизија и со истата се воспоставуваат целите, овластувањата и одговорностите на внатрешната ревизија. За 2014 годината, Повелба за внатрешна ревизија е изготвена и доставена до ЦЕХ при МФ.

Во рамки на Стратегијата за управување со ризици - изготвен е Акциски план каде е предвидено да се изготви Програма за уверување и подобрување на квалитетот која има за цел да ја оценува ефективноста и ефикасноста на работата на ВР и создава можности за подобрување, односно ги дава основните показатели за примена на усогласеноста со Меѓународните стандарди за професионално извршување на внатрешната ревизија и откривање на неусогласености што влијае врз целокупното работење на ВР. Резултатите од спроведувањето на програмата раководителот на ЕВР треба да ги доставува до повисокото раководство и управата. Програмата согласно стандардите треба да биде изготвена од страна на раководителот на ЕВР, но до денот на вршење на ревизијата истата не е изготвена. Исто така утврдивме дека во Акцискиот план предвидено е изготвување на овој програмски документ, но не се утврдени временски рокови ниту пак надлежна организациона единица за изготвување на истиот.

Погоре наведените состојби упатуваат дека во делот на Стандардите и методологијата за извршување на внатрешната ревизија во Градот Скопје се создадени услови за функционирање на внатрешната ревизија и остварувањето на посебните и општите цели на субјектот но не е изготвена

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 24

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Програма за уверување и подобрување на квалитетот согласно Стратегијата за управување со ризици.

3.2. Организациона поставеност и кадровска екипираност на внатрешна ревизија

Раководителот на субјектот има обврска да воспостави единица за внатрешна ревизија која ќе биде организациски и функционално независна и директно и единствено одговорна на раководителот на субјектот од јавниот сектор, а работењето на внатрешните ревизори да се извршува стручно и професионално.

ЕВР во Град Скопје е основана согласно критериумите предвидени во законската регулатива, а согласно интерните акти формиран е Сектор за внатрешната ревизија во чии рамки се предвидени три одделенија за ревизија на – администрацијата на град Скопје, ЈП и ЈУ. Раководителот на ЕВР единствено одговара пред градоначалникот на град Скопје, со овој начин на организација обезбедена е организациска и функционална независност на ЕВР во однос на другите организациони единици на град Скопје во планирањето на работата, извршувањето на ВР и известувањето.

Со извршениот увид во организационата поставеност на СВР, ревизијата утврди недоволна кадровска екипираност односно од предвидените пополнети се само 30% од работните места (7 внатрешни ревизори) што има влијание врз обезбедувањето на контрола на системот како целина и непречено функционирање и развој на ВР.

Надлежностите на раководителот на ЕВР предвидени во одредбата од член 34 од ЗЈВФК не се спроведуваат во целост, раководителот на ЕВР не дава мислење за внатрешните правила и акти на субјектот од јавниот сектор во врска со прашања поврзани со ВФК и ВР пред овие правила и акти да влезат во сила од причина што не е воспоставена пракса да се бара мислење од раководителот на ЕВР по однос на истите.

Погоре наведените состојби упатуваат дека во делот на организационата поставеност на внатрешната ревизија, освен за кадровската екипираност, не постојат други ризици, односно градот Скопје воспоставил соодветни политики за функционирање на внатрешната ревизија и остварувањето на посебните и општите цели на субјектот.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 25

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

3.3. Планирање и одобрување на плановите на внатрешна ревизија и степен на реализација

Раководителот на Единицата за внатрешна ревизија согласно Стандардите за професионално извршување на внатрешната ревизија и Законот за јавна внатрешна финансиска контрола има обврска да изготвува планови врз основа на проценка на ризик за да ги определи приоритетите на активностите на внатрешната ревизија согласно целите на субјектот.

Планирањето на внатрешна ревизија се извршува врз основа на:

- стратешки план за период од три години,
- годишен план и
- план за поединечна ревизија.

Планирањето на внатрешната ревизија е во согласност со барањата утврдени во законската регулатива и се темели на проценка на ризиците на активностите на градот. Со воспоставениот систем на планирање е обезбедена конзистентност во опфатот на најризичните субјекти (сектори). Постои усогласеност помеѓу дефинираната временска рамка, опфатот за вршење на ВР и расположливите ресурси. Ваквата состојба на планирање обезбедува висок степен на реализација на плановите.

Со извршената ревизија на интерните акти, кои го содржат: стратешкото планирање за ВР, годишното планирање, степенот на реализација на годишните планови, временската рамка и опфатот за вршење на внатрешна ревизија ги констатиравме следните состојби:

Стратешкиот план за наредните три години и Годишниот план за ревизија за наредната година Раководителот на ЕВР ги доставува до ЦЕХ, но истите не ги доставува до раководителите на организационите единици на субјектот опфатени со истиот, иако одредбата од член 40 став 4 од ЗЈВФК го предвидува крајниот рок за нивно доставување најдоцна до 15 декември во тековната година. Според образложенијата дадени од раководителот на ЕВР, главна причина поради која истите не се доставуваат до субјектите се измените кои се прават во ГП, а со секоја измена раководителот на ЕВР ќе треба дополнително да ги известува субјектите за измените во ГП. ЕВР има воспоставена пракса за информирање на субјектот со писмо за најава пред самото отпочнување на ревизијата.

Ажурирање на измени и дополнителни на планот во тек на годината редовно не се вршат, туку истите се доставуваат до ЦЕХ со Годишниот извештај и тоа како Преглед за извршување на ажуриран годишен план за внатрешна ревизија. Овој начин на ажурирање на ГП на ЕВР е воспоставена пракса во годините 2012, 2013 со сите измени и дополнувања што не е во согласност со член 41 став

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 26

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

2 од ЗЈВФК со кој се предвидува редовни информирања на ЦЕХ за измените во годишниот план доставени од раководителот на ЕВР.

Во тек на вршење на ревизијата од страна на раководителот на ЕВР преземени се одредени активности, извршено е ажурирање на ГП за 2014 година и доставена е до ЦЕХ.

3.4. Извршување и известување на ВР

Согласно Правилникот за начинот на извршување на внатрешната ревизија и начинот на известување за ревизијата, ревизијата се извршува со утврдување, анализирање, проценка и документирање на податоците, доволни за давање на стручно мислење за поставените цели. За секоја извршена внатрешна ревизија се изготвува ревизорски извештај во писмена форма. Внатрешните ревизори во ревизорскиот извештај му обезбедуваат на раководителот на субјектот и на раководителот на ревидираната организациона единица уверување за функционирањето на ревидираните системи и процеси и системот за финансиско управување и контрола и ги наведуваат сите нерегуларности, неусогласености и недостатоци. Внатрешните ревизори во ревизорскиот извештај даваат препораки за подобрување на моменталната состојба, минимизирање на слабостите и подобрување на ефикасноста на работењето.

За секоја поединечна ревизија внатрешните ревизори имаат писмо за овластување, се одржува првичен состанок помеѓу внатрешните ревизори и раководителот на организационата единица предмет на ревизија и се изготвува записник кој архивски се заведува кај субјектот предмет на ревизија. Планот и програмата за секоја ревизија ги содржат елементите предвидени со Правилникот за извршување на ВР и начинот на известување за ревизијата. По изготвување на Нацрт извештајот се одржува завршен состанок со раководството на ревидираниот субјект/организациона единица на кој се презентираат констатираните состојби и се постигнува согласност за наодите на ревизијата и за имплементација на препораките (чекорите и временската рамка). Во прилог на Претходниот извештај се испраќа и акциски план за спроведување на препораките. По претходниот извештај се изготвува Конечен извештај и за секоја ревизија се изготвува постојано и тековно досие.

Погоре наведените состојби упатуваат на заклучок дека во делот на извршувањето и известувањето на внатрешната ревизија не постојат ризици, односно воспоставен е систем кое овозможува непречено функционирање и развој на ВР, а со тоа и минимизирање на слабостите и подобрување на ефикасноста на работењето на субјектот.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 27

3.5. Мониторинг и имплементација на препораките

Согласно Правилникот за начинот на извршување на внатрешната ревизија и начинот на известување за ревизијата, ЕВР води евиденција на препораките со цел да има целосни и актуелни информации за нивното спроведување. Раководителот на ревидираната организациона единица треба да поднесува квартални извештаи до раководителот на субјектот и до раководителот на ЕВР во врска со постигнатиот напредок во спроведувањето на препораките во временската рамка утврдена со акцискиот план. Кварталниот извештај ќе послужи за ажурирање на роковите за имплементирање на препораките, доколку тоа е неопходно. Внатрешните ревизори треба да вршат оценка на спроведувањето на препораките при вршењето на идни ревизии.

ЕВР во Град Скопје води евиденција за имплементација на препораките, но и покрај тоа што подзаконскиот акт¹ предвидува изготвување на квартални извештаи, сепак раководителите на ревидираните организациони единици не доставуваат квартални извештаи до раководителот на субјектот и раководителот на ЕВР во врска со постигнатиот напредок во спроведувањето на препораките во временската рамка утврдена со акцискиот план со што на ЕВР и се отежнува следење на истите. Оваа состојба се должи на отсуство на форма на кварталниот извештај кој треба да биде доставен од раководителите на ревидираните субјекти.

ЕВР врши следење на препораките и тоа преку писмо, барајќи од ревидираниот субјект да потврди дека се преземени активности и закажување на конкретна ревизија за следење на препораките.

ЕВР врши анализа на постигнати/очекувани резултати од имплементација на препораките но поради недоволната кадровска екипираност на одделенијата анализата не се врши по области според организационата поставеност на ЕВР туку за секоја ревизија поодделно.

Исто така ЕВР врши оценка на спроведување на препораките, поединечно за секоја ревизија. Во тек на ревизијата направена е споредбена анализа на податоци од ГИ 2012 и 2013 год. за имплементација на препораките

Погоре наведените состојби упатуваат дека во делот на имплементацијата на препораките на внатрешната ревизија постојат ризици од причина што ревидираните сектори не доставуваат квартални извештаи за преземените мерки по дадените препораки .

¹ Правилник за извршување и известување на ВР – Сл. весник 136/2010

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

ЗАКЛУЧОК:

Од страна на раководството на градот Скопје се преземени соодветни политики и конкретни активности за донесување и имплементирање на: стратешки документи, подзаконските и интерните акти, ИСО стандарди за управување со квалитет за значајните активности, делегирање на овластувања, распределба на должностите и одговорностите, финансиските контроли, контроли во пристапот до ресурсите и нивна физичка заштита, општи и апликативни контроли во ИТ системот, системот на комуникација и размена на информации и начинот на планирање, извршување и известување на внатрешната ревизија. И покрај утврдените состојби во процесот на инвентарисување на инвестициите во тек и на побарувањата и обврските, недоволна кадровска екипираност на СВР, отсуство на Програма за уверување и подобрување на квалитетот и проценка на ефикасноста и ефективноста на ВР, ненавремено известување на ЦЕХ за измените на ГП, како и не доставувањето на квартални извештаи за преземените мерки по дадените препораки, ревизијата констатира дека системот на финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија кај градот Скопје е воспоставен и функционира на задоволително ниво со можност за подобрување на ефикасноста и ефективноста.

Во насока на подобрување на констатираните состојби во извештајот се дадени и препораки со чие спроведување би се зголемиле ефикасноста и ефективноста во работењето на град Скопје. Препораките произлезени од оваа ревизија се насочени кон подобрување на системот на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија.

ПРЕПОРАКИ:

1. Надлежните од град Скопје да изготвуваат Годишна програма за работа во функција на годишно дефинирање на утврдените општи и посебни цели во Стратешкиот план.
2. Градоначалникот на град Скопје да преземе мерки и активности за зајакнување на ефикасноста и ефективноста на системот на интерни контроли во спроведување на пописот на побарувањата и обврските и на средствата во подготовка/ инвестиции во тек, во целост на начин предвиден со Законот и Правилникот за сметководството на буџетите и буџетските корисници.
3. Раководителот на ЕВР да изготви Програма за уверување и подобрување на квалитетот, со постојано следење на извршување на активностите на внатрешната ревизија и периодични прегледи преку самопроценка или проценки извршени од страна на други лица во рамки на организацијата кои имаат доволно знаење за извршување на внатрешната ревизија.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 29

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

4. Градоначалникот на Град Скопје да преземе активности со цел подобрување на кадровската екипираност во ЕВР во функција на остарување на целта за која е формирана и резултатите кои се очекуваат од истата.
5. Градоначалникот на град Скопје во соработка со раководителот на ЕВР да започне активности поврзани со обезбедување на услови за примена на одредбите од член 34 став 2 од ЗЈВФК и тоа: активности за доставување на интерни актите на град Скопје до раководителот на ЕВР за давање на мислење по истите (правила и акти во врска со прашања поврзани со внатрешната финансиска контрола и внатрешната ревизија пред да влезат во сила). Со ова ќе се олесни процесот на вршење на ревизии, бидејќи ЕВР ќе биде претходно запознаена со сите нови внатрешни правила и акти како и нивната усогласеност.
6. Раководителот на ЕВР да ги доставува Стратешкиот план за наредните три години и Годишниот план за ревизија за наредната година до раководителите на организационите единици на субјектите опфатени со годишниот план за ревизија со цел навремено информирање на истите дека во односниот период се предмет на ревизија.
7. Раководителите на ревидираните организациони единици во град Скопје да воспостават пракса да доставуваат квартални извештаи за степенот на реализација на препораките до раководителот на субјектот и раководителот на ЕВР.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____

Овластен државен ревизор 30
