ул. Македонија 12/3
1000 Скопје
Република Македонија
Тел: + 389 2 3211 262
Факс: +389 2 3126 311
e-mail: dzr@dzr.gov.mk
www.dzr.gov.mk

Број:12-35/1

Дата:18.01.2016

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

РЕЗИМЕ

Ревизијата на успешност - Ефикасност и ефективност на системот на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија кај Општина Бутел е спроведена со цел да се даде оценка за ефикасноста и ефективноста на финансиското управување и контрола, во делот на вршење на работите на ефикасен и ефективен начин, усогласување на работата со законите и актите, заштита на имотот, користење на буџетските средства, јакнење на одговорноста при извршување на задачите и внатрешната ревизија.

Ревизијата на успешност е извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2015 година.

Опфатот и доказите кои се обезбедени по пат на спроведување на техники и методологија од страна на ревизијата, даваат основа да го изразиме следниот заклучок:

Надлежните органи за управување и раководење со субјектот имаат обврска за преземање мерки, политики и конкретни активности за пропишување на подзаконските и интерните акти, донесување и имплементација на процедурите за финансиско управување и контрола (планирање, извршување, мониторинг и известување) и внатрешната ревизија кои претставуваат предуслов за воспоставување на финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија.

Со извршената ревизија на финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија во Општина Бутел констатиравме дека се преземени активности за: донесување и имплементирање на стратешки и годишни програми за работа, извештаи за реализацијата на програмите, акти за организација и систематизација, процедури за финансиско управување и контрола, Стратегија за управување со ризици и воспоставени се ефикасни системи на комуникација и соодветна размена на информации, воспоставена е и функционира внатрешна ревизија **но изостануваат активности во делот на:** донесување на План за

финансиско управување и контрола и методологија за спроведување на планот, воспоставување на систем за управување со квалитет усогласен со меѓународниот стандард ISO 9001:2008, изработка на акционен план за имплементација на Стратегијата за управување со ризици, донесување политики и процедури за користење на ресурсите во ИТ системот, и проверка и оценување на функционирањето на системот на ФУК преку постојано следење, самопроцени и внатрешни ревизии, што упатува дека **делумно се преземени** потребните активности за воспоставување и обезбедување на ефикасност и ефективност на системот на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија за непречено остварување на целите на субјектот.

Ревизорските активности кои ревизорскиот тим ги спроведе во Општина Бутел беа насочени кон повеќе области:

- Правната рамка и стратешките документи;
- Финансиско управување и контрола и тоа:
    1. Оценка на основните компоненти;
    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).
- Внатрешна ревизија.

Периодот кој беше опфатен со ревизијата на успешност е 2014 година и тековната 2015 година.

Состојбите кои се прикажани во извештајот се резултат на применетите постапки на ревизија со цел постигнување на објективна и реална оценка на тековните состојби за ефикасноста и ефективноста на системот на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија, детектирање на клучните фактори кои влијаат врз ефикасноста, нивна анализа, утврдување на причините за постојната состојба и креирање на јасни и реални препораки по кои надлежните лица треба да постапат.

Како резултат на извршената ревизија, констатирани се одредени состојби со кои е поткрепен ревизорскиот заклучок, а кои се дадени во продолжение според ризичните области:

- Во Општина Бутел преземени се активности за воспоставување на соодветна контролна средина, која придонесува за воспоставување на ефикасен и ефективен систем на финансиско управување и контрола, со исклучок на необезбедениот стандард за управување со квалитет ISO 9001:2008.
- Донесена е Стратегија за управување со ризици, но нема акционен план за имплементација на истата.
- Во Општина Бутел постојат контроли за справување со ризиците со цел постигнување на целите и задачите на субјектот но заради ефикасност во

вршењето на финансиските контроли потребно е да се преземат дополнителни активности во насока на воспоставување на ex - post финансиска контрола и соодветен информациски систем преку донесување на политики и процедури за користење на ресурсите во ИТ системот, како и кадровско екипирање на одделението за информатичко-технички работи.

- Воспоставениот начин на информирање и комуницирање на сите нивоа, обезбедува веродостојни, навремени и релевантни информации кои имаат важна улога во донесувањето на соодветни одлуки на раководството на општината.
- Не е обезбеден целосен мониторинг со кој ќе се врши проверка и оценување на функционирањето на системот на ФУК преку постојано следење и самопроцени.
- Воспоставениот систем на интерни контроли во процесот на јавни набавки обезбедува спроведување на постапките за јавни набавки на начин кој овозможува соодветна примена на Законот за јавни набавки.
- При спроведување на процесот на плаќање во системот на интерни контроли, се обезбедени услови за навремено откривање на ризици и грешки, за точноста и целосноста на финансиските евиденции и навремено известување во релевантни финансиски извештаи, со одредени отстапувања.
- Пописот (инвентарисувањето) на средствата и обврските во Општина Бутел со состојба на 31.12.2014 година е извршен на начин пропишан со законската регулатива, освен за инвестициите во тек и залихата на масло за греење.
- Раководството на Општина Бутел ги има преземено потребните активности за имплементација на барањата на ЗЈВФК во делот на внатрешната ревизија, освен за кадровско екипирање на секторот за внатрешна ревизија.

Во насока на надминување на утврдените состојби, ревизијата даде препораки во делот на:

- да се донесе акционен план за имплементација на донесената Стратегија за управување со ризици.
- да се пропишат ИТ политики и процедури за користење на ресурсите во информацискиот систем.
- да се преземат активности за вршење на проверка и оценување на функционирањето на системот на ФУК преку постојано следење и самопроцени.

Од страна на одговорното лице на Општина Бутел добиен е допис/известување архивски заведено во Државниот завод за ревизија под бр. 15-148/5 од 12.12.2015 година, со кое известува дека нема забелешки по Нацрт извештајот.

I. ОСНОВНИ ПОДАТОЦИ

1. Вовед

Системот на јавна внатрешна финансиска контрола го опфаќа финансиското управување и контрола, внатрешната ревизија и нивната хармонизација, воспоставен согласно со меѓународните стандарди за внатрешна контрола и внатрешна ревизија.

Финансиското управување и контрола, согласно Законот за јавна внатрешна финансиска контрола („Службен весник на Р.М.“ број 90/2009 ... 188/2013), се воспоставува кај буџетските корисници од областа на законодавната, извршната и судската власт, фондовите, општините и градот Скопје.

Финансиското управување и контрола ги опфаќа финансиските процеси на планирање, извршување, мониторинг и известување и тоа за: прибирањето на приходите утврдени со буџетот, управувањето и контролата за извршување на расходите одобрени во буџетот и заштита на средствата и обврските чија вредност е евидентирана во билансот на состојба.

Целта на финансиското управување и контрола е подобрување на финансиското управување заради: извршување на работите на правилен, ефикасен, економичен и ефективен начин, усогласување на работите со законската регулатива и интерните акти, заштита на имотот и останатите ресурси од загуби предизвикани од несоодветно управување, јакнење на одговорноста при извршување на задачите и правилно евидентирање на финансиските трансакции.

Конкретни податоци за субјектот

Општина Бутел е основана и нејзиното подрачје е утврдено со Законот за територијална организација на локалната самоуправа во РМ (Сл. Весник на РМ, бр. 55/04).

Подрачјето на општината ги опфаќа населените места: Скопје Север, Бутел 2, Бутел 1, Радишани, Љуботенски пат, и руралните подрачја: Визбегово, Љубанци, Љуботен и Радишани.

Општината има својство на правно лице и самостојно, во рамките на Законот за локална самоуправа и Статутот, ги уредува и врши работите од јавен интерес од локално значење, како и работите кои не се исклучени од нејзина надлежност или не се во надлежност на органите на државната власт. Општината е надлежна за вршење на следниве работи: урбанистичко планирање, издавање на одобренија за градење на објекти од локално значење, заштита на животната средина, локален економски развој, комунални дејности, култура, спорт и рекреација, социјална заштита и заштита на деца, образование, здравствена заштита и др.

Советот на општината е претставнички орган на граѓаните и го сочинуваат 19 претставници на граѓаните избрани на општи, непосредни и слободни избори со тајно гласање.
Советот на општината донесува:

- статут на општината, деловник и Програма за работа на советот,
- буџет на општината и годишна сметка на општината,
- ја утврдува висината на стапките на даноците и висината на надоместоците и таксите,
- донесува генерален урбанистички план и детални урбанистички планови,
- основа јавни служби во рамките на надлежноста на општината и врши надзор над нивната работа,
- усвојува програми за работа и финансиски планови за финансирање на јавните служби кои ги основала,
- донесува Програма за уредување на градежно земјиште, за одржување на сообраќајна сигнализација, за изградба, за реконструкција и одржување на водоводи, за јавна чистота, за одржување на гробишта и други програми и прописи од областа на заштита на животната средина и природата, локалниот економски развој, културата, спортот и рекреацијата, социјалната заштита и заштита на децата, образованието, здравствената заштита, противпожарна заштита во рамките на надлежноста определена со посебен закон или во согласност со националната програма,
- донесува одлука за комунален ред, за авто такси превозот, за висината на комуналните такси;
- ја утврдува организацијата, делокругот и начинот на извршување на задачите на општинската администрација на предлог на градоначалникот,
- формира постојани и привремени комисии врши други избори и именувања од своја надлежност и донесува други одлуки за работите од своја надлежност.

Градоначалникот ја претставува и застапува општината. Градоначалникот во рамките на своите надлежности:

- ја контролира законитоста на прописите на советот,
- ги објавува прописите на советот во службено гласило на општината,
- го обезбедува извршувањето на одлуките на советот и работите кои што со Закон и се делегирани на општината,
- го предлага и го извршува буџетот на општината,
- решава во управни работи за права, обврски и интереси на правни и физички лица, во согласност со закон,
- донесува Правилник за систематизација на работните места на општинската администрација и раководи со општинската администрација,
- избира директори на јавните служби кои ги основала општината и врши други работи утврдени со закон и со статутот.

- градоначалникот присуствува и учествува во работата на седниците на советот, а по потреба и на седниците на комисиите на советот и посебните тела на општината без право на одлучување.

Организациони поставеност

Општинската администрација на општина Бутел е организирана во следниве сектори:

- Сектор за поддршка на градоначалникот;
- Сектор за правни и организациони работи;
- Сектор за финансиски прашања;
- Сектор за јавни набавки;
- Сектор за локален економски развој;
- Сектор за урбанизам, комунални работи и заштита на животната средина;
- Сектор за инспекциски работи;
- Сектор за Внатрешна ревизија;
- Одделение за управување со човечки ресурси.

Специфични податоци за субјектот

Своето финансиско работење Општина Бутел го спроведува преку повеќе сметки, и тоа:

- Сметка на буџет;
- Сметка на органот;
- Сметка за блок дотации;
- Сметка за заеми;
- Сметка - Агенција за државни патишта Општина Бутел, и
- Сметка за солидарност.

Во периодот предмет на ревизија одговорно лице во Општина Бутел е:

- Петре Латиновски – градоначалник од 2005 година.

2. Законска регулатива

Законската и подзаконската регулатива во РМ со која се регулира областа главно е определена со :

- Закон за територијална организација на локалната самоуправа;
- Закон за локална самоуправа;
- Законот за финансирање на ЕЛС;
- Закон за буџетите;
- Закон за извршување на буџетот за 2014 година;
- Закон за сметководство на буџети и буџетски корисници и

- Закон за јавна внатрешна финансиска контрола.

3. Финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија

3.1. Финансиското управување и контрола се спроведува врз основа на меѓународно прифатените стандарди за внатрешна контрола, преку примена на поврзаните компоненти: контролна средина, управување со ризиците, контролите, информации и комуникации и мониторинг.
Контролната средина ги опфаќа: личниот и професионалниот интегритет на раководителите и вработените, организационата структура која обезбедува поделба на должностите и одговорностите, управување со човечките ресурси.
Раководителот е одговорен за управувањето со ризици, утврдување и контрола на можните настани или состојби кои имаат влијание врз целите на субјектот. Заради наведеното, пропишана е обврска од изготвување на стратегија за управување со ризиците.
Контролите кои треба да бидат воспоставени од страна на раководителот на субјектот се состојат од: 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.
Мониторингот на финансиското управување и контрола треба да се одвива преку постојано следење, самопроцени и внатрешни ревизии.

3.2. **Внатрешната ревизија** обезбедува разумно објективно уверување и совет со цел за подобрување на работењето на субјектот и зголемување на ефикасноста на системите за внатрешна контрола. Истата се спроведува согласно со принципите на законитост, независност, објективност, компетентност, професионалност, интегритет и доверливост.
Единицата за внатрешна ревизија се основа како одделение со најмалку два внатрешни ревизори, вклучувајќи го и раководителот на одделението за внатрешна ревизија, односно како сектор со најмалку пет внатрешни ревизори.

Субјектот во јавниот сектор чиј просечен буџет/финансиски план во последните три години изнесувал најмалку 50 милиони денари, вклучително и фондовите и програмите финансирани од ЕУ треба да има најмалку еден внатрешен ревизор и раководител на единицата за внатрешна ревизија.

Во Правилникот за систематизација на работните места на општинската администрација во Општина Бутел, предвиден е Сектор за внатрешна ревизија, со две одделенија: одделение за ревизија на системите на внатрешна контрола и ревизија на усогласеност и одделение за финансиска ревизија и ревизија на успешност, во кој се планирани 8 работни места со 12 извршители, а пополнето е само местото раководител на сектор.

II.ЦЕЛИ, ОПФАТ И МЕТОДОЛОГИЈА НА РЕВИЗИЈА

1. Цели на ревизијата

1.1. Целта на ревизијата е обезбедување на објективна и реална оценка за тековните состојби за ефикасноста и ефективноста на системот на јавната внатрешна финансиска контрола кај Општина Бутел, и тоа во делот на: управување и контрола за извршување на расходите (доделување на договорите за јавни набавки и плаќање на набавките) и заштита на средствата и обврските (инвентарисување на средствата и обврските).

Со ревизијата на успешност се изврши детектирање на клучните фактори кои имаат влијание во процесот на воведување и развој на системот за јавна внатрешна финансиска контрола, преку:

- Утврдување на контролното опкружување во субјектот, врз основа на интегритетот на вработените;
- Компетентност, ниво на знаење и вештини;
- Организациона структура - поделба на надлежностите и овластувања;
- Утврдување на ризик од можни настани кои може да влијаат врз остварување на целта;
- Воспоставени политики и постапки за справување со ризиците;
- Обезбедување на ефикасен информационен систем, проток на информации, документирање на сите оперативни процеси и
- Ефикасност на преземените активности на раководителот на субјектот за следење, самопроценка и внатрешна ревизија на финансиското управување и контрола.

1.2. Ревизијата на успешност е извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2015 година на тема: Ефикасност и ефективност на системот на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија кај Општина Бутел, со цел да дадеме одговор на прашањето:

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

1.3. За да може да одговори на поставената цел, ревизијата изврши анализа на следните области кои имаат свое влијание врз имплементацијата, развојот и ефикасноста и ефективноста на ФУК и ВР во Општина Бутел:

- Правната рамка и стратешките документи;
- Финансиско управување и контрола, во делот на:
  - Компонентите: контролно опкружување, управување со ризик, контролни активности, информации и комуникации, мониторинг;

- Процесите: инвентарисување на средствата и обврските и доделување на договорите за јавни набавки и плаќање на набавките;
- Внатрешната ревизија.

Според сознанијата до кои дојдовме при извршувањето на наведената ревизија на успешност и оценката на ризичните подрачја, сметаме дека со ревизијата на успешност може во задоволителен степен да се постигне идентификување на:

- клучните фактори кои влијаат на воспоставувањето, развојот и ефикасноста на функционирањето на ФУК и ВР;
- утврдување на причините за постојната состојба и
- давање препораки за надминување на утврдените слабости.

2. Опфат на ревизија

2.1. Оваа ревизија на успешност беше реализирана во Општина Бутел.

2.2. Периодот кој беше опфатен со ревизијата на успешност е 2014 година и тековната 2015 година.

3. Методологија

3.1. Ревизијата на успешност е извршена во согласност со стандардите за државна ревизија на Меѓународната организација на ВРИ (ИНТОСАИ) кои се пропишани за примена во РМ при вршењето на државната ревизија.

3.2. Ревизијата на успешност е независно испитување на ефикасноста и ефективноста на владините активности, програми или организации, со оправдана почит кон економијата и целта која води кон подобрувања.

3.3. Оваа ревизија на успешност преставува објективна и систематска проверка на докази со цел обезбедување на независна проценка на ефикасност и ефективност на системот на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија кај Општина Бутел.

3.4. Заклучоците од оваа ревизија на успешност ќе придонесат за унапредување и ефикасност на системот на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија и носењето на одлуки од страна на надлежните органи кај Општина Бутел кои имаат одговорност за преземање односно иницирање на корективни/идни дејствија содржани во препораките, произлезени од оваа ревизија на успешност.

3.5. Кај оваа ревизија на успешност го следевме системски-ориентиран пристап согласно ИССАИ 300/26.
Ревизорскиот пристап ја утврдува природата на ревизијата која треба да се спроведе. Исто така, ревизорскиот пристап ги дефинира потребното знаење, информации и податоци кои треба да се обезбедат и анализираат, како и ревизорските постапки кои треба да се спроведат.

3.6. Со цел добивање на релевантни и доволни ревизорски докази кои водат кон ревизорските наоди, заклучоци и препораки ги користевме следниве техники на ревизија на успешност:
- Испитување на документација - досиеја;
- Интервјуа/прашалници;
- Анализа на податоци.

3.7. Ревизијата на успешност е извршена во периодот од 01.09.2015 до 07.10.2015 година од тим на Државниот завод за ревизија.

3.8. Резултатите од спроведената ревизија на успешност беа презентирани на завршен состанок на ден 29.10.2015 година.

III. 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 доделување на договорите за јавни набавки и плаќање на набавките и 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 потенцијални ризици во законската регулатива, стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор и внатрешна ревизија, како и стратешките документи поврзани со работењето на Општина Бутел. Со извршената ревизија го констатиравме следното:

- Во функција на дефинирање на општите и посебните цели на општината изготвени се стратешки и програмски документи, и тоа: Програма за

енергетска ефикасност за период 2012-2014 година, од април 2012 година, План за управување со отпад 2013 – 2017 година, Акционен план за еднакви можности меѓу мажите и жените на Општина Бутел, 2015-2016 година, Годишен план за спроведување на програмата за енергетска ефикасност за 2015 година, Процена на загрозеноста на подрачјето на Општина Бутел од сите ризици и опасност, од декември 2014 година, План на програми за развој, Програма за адаптација и изнајмување на простор за пензионерски клубови за 2014 година, и Годишни програми по одделни области за 2014 година, за кои општината има надлежности согласно ЗЛС и Статутот на Општина Бутел.

- Советот на општината, за 2014 година, ги има донесено следниве програми: План на програмите за развој за 2014 година, Програма за комунални дејности, Програма за урбано планирање, Програма за образование, Програма за социјална заштита и заштита на деца, Програма за адаптација и изнајмување на простор за пензионерски клубови, Програма за култура, Програма за работа во областа на располагањето со градежно земјиште сопственост на РМ на подрачјето на општина Бутел, Програма за управување со отпад и Програма за работа на Советот, но не е изготвена и донесена интегрирана Програма за работа за 2014 година со која ќе бидат опфатени сите проекти, програми од различните области во надлежност на општината, како и планираните активности во одделни области со цел остварување на приоритетите и целите на општината.

- Општина Бутел, во рамките на ризичната област правна рамка и стратешки документи, во 2015 година, има донесено Стратегија за управување со ризици, со која е утврдена политиката за управување со ризиците (детално во точка 2.1.2.).

Донесените стратешки и програмски документи и законската рамка со која функционира Општина Бутел се добра основа за нејзино правилно и успешно работење.

2. Финансиско 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 основните компоненти на финансиското управување и контрола.

2.1. Компоненти на финансиското управување и контрола

Финансиското управување и контрола се заснова на одредбите на Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, меѓународно прифатените стандарди и

стратешките документи од оваа област, при што правилната имплементација е условена од степенот на меѓусебно поврзаните компоненти и тоа:

2.1.1. Контролна средина;
2.1.2. Управување со ризиците;
2.1.3. Контроли;
2.1.4. Информации и комуникации, и
2.1.5. Мониторинг.

Во функција на градење на одговори зад секое од поставените прашања, утврдени се следните состојби, дадени се образложенија и препораки за надминување на утврдените состојби и тоа како што следува:

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. Истата го опфаќа: личниот 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, политиките на вработување, делегирањето на овластувања и одговорности, пропишаната организациона структура и спречувањето и известувањето за измами ги констатиравме следните состојби:

- Согласно член 57 став 4 од ЗЛС и Статутот, Советот има донесено Одлука за организацијата, делокругот и начинот на извршување на задачите на општинската администрација на Општина Бутел, во мај 2010 година, која што е изменета и дополнета со донесените одлуки во март 2011 година. Врз основа на Одлуката, од страна на градоначалникот, донесен е Правилник за систематизација на работните места во општинската администрација во Општина Бутел, во март 2011 година, со измени и дополнувања на истиот, вкупно 7 на број, заклучно со јануари 2015 година. Согласно Правилникот, предвидени се Сектор за финансиски прашања и Сектор за внатрешна ревизија. Во тек е донесување на нов Правилник за систематизација на работните места во општинската администрација во Општина Бутел со цел усогласување со Законот за административни службеници.
- Во Општина Бутел, во април 2010 година, донесени се интерни акти – процедури за финансиско управување и контрола и донесено е упатство за јавни набавки, согласно измените во ЗЈН, во декември 2013 година, а за останатите активности и работни процеси, во секторите и одделенијата од

различните области на делување на општината, не се донесени процедури, со што не е постапено согласно Стандард 12 - Процедури.

- Вработените во општинска администрација во Општина Бутел, при извршувањето на работните задачи, ги применуваат одредбите од Етички кодекс за државни службеници и донесените правилници за начинот на однесување и работење во општината (правилници за определување и евидентирање на работно време, за плата и надоместоци за вработени кои не се државни службеници, за примање и давање на подароци, за репрезентација, за користење на службени возила, за дисциплинска неуредност, за парична помош и финансирање и сл).
- Во Општина Бутел донесена е Годишна програма за едукација за вработените согласно член 24 став 3 од Законот за државни службеници. За 2014 година се изготвени полугодишни извештаи за спроведените обуки на вработените во општината.
- Согласно член 12 став 1 од ЗЈВФК, раководителот на Секторот за финансиски прашања е должен да изготви План за воспоставување на ФУК и методологија за спроведување на планот. Во Општина Бутел, нема назначено раководител на сектор и не е изготвен ваков план.
- Раководителот на одделението за буџетска координација во Секторот за финансиски прашања има посетено обука за воспоставување и развој на финансиско управување и контрола.
- Во досегашниот период во Општина Бутел не е обезбеден стандард за управување со квалитет ISO 9001, со што не е постапено согласно Законот за воведување на систем за управување со квалитет и заедничката рамка за процена на работењето и давањето на услуги во државната служба.
- Од страна на градоначалникот, донесени се Решенија за генерални овластувања, во јануари 2014 година и Решение за давање посебно овластување за координирање на воспоставувањето на процесот на управување со ризици во Општина Бутел, согласно ЗЈВФК и Правилникот за начинот на давање овластувања.
- Во ноември 2010 година, назначено е лице за неправилности кое што доставува годишни извештаи до Управата за финансиска полиција, согласно член 12 од Уредбата, донесена врз основа на член 50 став 8 од ЗЈВФК, но истото нема посетено обуки во досегашниот период.
- За вработувањето, оценувањето, обучувањето, унапредувањето и наградувањето на вработените во општината во 2014 година се применуваат одредбите од Законот за државни службеници. Се врши оценување на државните службеници на секои 6 месеци, согласно Законот за државни службеници, за што се доставени полугодишни извештаи.
- Во досегашниот период воспоставена е практика за унапредување и наградување согласно Законот за државни службеници, со тоа што во 2014 година имало две унапредувања и наградени се осум вработени, а превземена е дисциплинска мерка за еден вработен.

Наведените состојби упатуваат дека во Општина Бутел преземени се потребните активности за обезбедување на услови вработените да бидат запознаени со документите кои ги содржат целите на субјектот, регулативите кои го определуваат нивното однесување, организационата структура, изградените политики за вработување и начинот на делегирање на одговорноста и овластувањата, со исклучок на необезбедениот стандард за управување со квалитет ISO 9001, во насока на градење на контролна средина, која ќе овозможи воспоставување на ефикасен и ефективен систем на финансиско управување и контрола.

2.1.2. Управување со ризиците

Согласно Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор и член 13 и 15 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола раководителот на субјектот има обврска да изврши проценка на ризикот како една од компонентите на финансиското управување и контрола. Проценка на ризикот е процес на утврдување и анализа на значајни ризици за постигнување на целите на субјектот и одредување на соодветен одговор. Тоа подразбира утврдување на ризикот, оценка на ризикот, проценка на апетитот за ризик на правниот субјект и развој на одговори.

Со извршената ревизија на интерните акти, кои ги содржат стратешките планови, информациите за степенот на реализација на поставените задачи, регистарот на ризици и Стратегијата за управување со ризик ги констатиравме следните состојби:

- Во функција на дефинирање на општите и посебните цели на општината изготвени се стратешки и програмски документи по одделни области, за кои општината има надлежности согласно Законот за локална самоуправа и Статутот на Општина Бутел (детално образложено во точка 1).
- Градоначалникот обезбедува следење на извршувањето преку релевантни квантитативни и квалитативни индикатори, вклучувајќи ги и оние што се однесуваат на економичност, ефикасност и ефективност, како што се месечните извештаи за извршени исплати, годишен извештај согласно Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа и одржаните редовни колегиуми еднаш неделно на ниво на раководители на сектори и одделенија. За плаќањата се изготвува преглед - барање за плаќање на обврски по добавувачи кој се доставува на разгледување кај градоначалникот, а по неговото разгледување, истиот ги одобрува плаќањата на обврските. Раководителите на секторите, одржуваат состаноци по потреба (еднаш неделно или на две недели) на кои го информираат секретарот на општината, за степенот на реализација на извршување на активностите содржани во програмите за областите од својот сектор. Градоначалникот е информиран од страна на секретарот периодично.

- Во Општина Бутел донесена е Стратегија за управување со ризик, за период 2015 – 2018, во март 2015 година. Составен дел на Стратегијата за управување со ризик е Регистарот на ниво на ризици за периодот 2015 – 2018 година, и Регистар на потребни процеси во Општина Бутел, во кои се утврдени ризици на одделни процеси/активности на ниво на Сектори/одделенија со рангирање на ризиците – висок, среден, низок. Исто така, во Стратегијата за управување со ризици, во Регистарот на ниво на ризици, при оценка и идентификација на ризиците по сектори и одделенија, се наведени критериумите за оценка на ризикот (во колона - последици).
- Во Општина Бутел не е донесен акционен план за имплементација на Стратегијата за управување со ризици, од причина што истата е донесена во 2015 година.

Наведените состојби упатуваат дека во Општина Бутел се преземени активности за воспоставување и зајакнување на системот за управување со ризици во функција на остварување на целите на субјектот, но има потреба од продолжување на започнатите активности во насока на имплементација на Стратегијата за управување со ризици.

2.1.3. Контролни активности

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 и истите вклучуваат 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).

Од извршениот увид во доставената документација, извршените анализи и интервјуа со одговорните лица, ревизијата ги утврди следните состојби:

- Врз основа на член 50 од Законот за локална самоуправа и член 7 т. 1 од ЗЈВФК, градоначалникот на Општина Бутел има донесено Процедури за движење на финансиската документација и безготовинско работење, во април 2010 година, во кои се вклучени: процедура за движење на финансиската документација и безготовинско плаќање, процедура за

материјално работење, процедура за готовинско плаќање, упатство за попис на средствата, извори на средства, побарувања и обврски и процедура за регулирање на процесот на јавни набавки. Истите се потпишани и одобрени од градоначалникот на општина Бутел.

- Во донесените процедури за набавки и плаќање, од април 2010 година, и во Упатството за начинот на спроведување на постапките за јавни набавки, од декември 2013 година, постојат одредби за начинот на изработка, проверка и контрола на документацијата, односно предвидено е лице кое го изработило документот и посебни овластени лица за контрола, проверка и одобрување со свои потписи.
- Согласно член 8 од ЗЈВФК, во февруари 2014 година, донесени се решенија за давање на генерални овластувања за преземање на финансиски обврски за реализирање на програми, проекти и активности дефинирани со буџетот на одделни сектори во општината. За издадените решенија се води и се ажурира регистарот за издадени овластувања, согласно член 4 од Правилникот за начинот за давање на овластувања.
- Овластено лице за плаќање е раководителот на одделението за сметководство и плаќање, врз основа на решение за генерално овластување од Градоначалникот, во февруари 2014 година. Работите на благајник ги извршува вработено лице – самостоен референт за материјално финансиски работи, во одделението за буџетска координација, врз основа на решение за задолжување за извршување на работни задачи, во мај 2012 година. При ова, треба да се има во предвид и одредбата во член 13 став 3 од Правилникот за начинот на спроведување на општите финансиски процеси, според која лицето кое ги врши благајничките работи, покрај другото, не смее да води сметководствена евиденција на финансиските обврски, кое што пак во пракса го работи истото лице.
- Во донесените процедури за финансиско управување и контрола, од април 2010 година, обезбедена е поделба на должностите и одговорностите, со дадени овластувања за одобрување, извршување, сметководствено евидентирање и контрола на различни лица, со наведување на потребната документација и опис на активностите во секој од процесите. Меѓутоа, во пракса, поради непополнетост на Секторот за финансиски прашања, доаѓа до преклопување на надлежности и одговорности кај одделни вработени при самото извршување на редовните работни задачи и дадените задачи со решение за задолжување или без решение дадени од градоначалникот. Исто така, за извршување на работните задачи во овој сектор се ангажираат вработени од други сектори, најчесто од секторот за јавни набавки и одделението за човечки ресурси, а вработените во Секторот за финансиски прашања истовремено вршат повеќе работни задачи предвидени за различни работни места.
- Во 2014 година се врши ex-ante финансиска контрола од страна на самостоен референт за материјално финансиско работење и раководителот на одделението за буџетска координација, која што се потврдува со потпис.

Исто така, согласно донесените процедури во април 2010 година и новото упатство за јавни набавки, од декември 2013 година, се врши ex-ante финансиска контрола од страна на овластени лица во секторите назначени во барањата за набавка за кого е наменета истата, од секретарот на општината и од раководителот на Секторот за поддршка од градоначалникот.

- Во општината нема назначено лице за вршење на ex-post финансиска контрола, и истата не се врши, со што не е постапено по член 21 од ЗЈВФК.
- Согласно член 50 од Законот за локална самоуправа, градоначалникот има обврска да обезбеди правилно и законито користење, одржување и заштита на сопственоста на општината, во согласност со закон и со статутот. Постои систем на електронско евидентирање на работно време со картица. Компјутерите се заштитени со лозинки, а исто така и финансискиот софтвер.
- За физичко обезбедување на објектот вработени се лица (портир и двајца чувари) во рамките на одделението за нормативно правни, административни и општи работи. Вработените имаат картици за идентификација и дадени им се лозинки за пријава на компјутерите.
- Во актите за организација и систематизација на работните места во Општина Бутел, има предвидено посебна организациона единица која се грижи за ИТ системот, но во моментот нема вработени во истата.
- Стратегија за информатички и комуникациски технологии на Општина Бутел е донесена за време на ревизијата.
- Нема воспоставен централизиран ИТ систем, освен за компјутерите на кои се работат финансиско - сметководствените работи, како и нема пропишани ИТ политики и процедури.
- Во апликациите за финансиско работење постои распределба на надлежности. При користењето на апликацијата за финансиско сметководство, вградени се соодветни 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 нема можност за нивно менување или бришење. Има копија на податоци (backup) на посебен медиум.

Погоре наведените состојби упатуваат дека во Општина Бутел постојат контроли за справување со ризиците со цел постигнување на целите и задачите на субјектот но заради ефикасност во вршењето на финансиските контроли потребно е да се преземат дополнителни активности во насока на воспоставување на ex - post финансиска контрола и воспоставување соодветен информациски систем преку донесување на политики и процедури за користење на ресурсите во ИТ системот, како и кадровско екипирање на одделението за информатичко-технички работи.

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.

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:

- Градоначалникот и советот на Општина Бутел, како органи на општината, добиваат информации за извршување на буџетот/ финансиски план, употреба на ресурси и остварување на стратешки, годишни и оперативни планови од раководителите на секторите односно раководителите на одделенија, доколку нема назначено раководител на сектор, преку доставување на поединечни извештаи за реализираните активности.
- Постои развиен систем на комуникација, (внатрешна и надворешна, хоризонтална и вертикална), преку воспоставен начин на комуникација по пат на: електронска пошта, писмени наредби/задолжувања, давање задачи на состаноци, информирање за извршување на редовните работни задачи, усни наредби, состаноци по потреба на раководителите на сектори најчесто со секретарот, а по потреба и со градоначалникот; состаноци со вработените во одделни сектори, објава на информации и настани на веб страната на Општина Бутел; објава во службен гласник кој е достапен до вработените во печатена форма; средби на градоначалникот со граѓаните во одредени денови, најчесто пред донесување на програми за урбанизам и пред донесување на буџет за наредната година; електронско сандаче за пријавување на проблеми по електронски пат кај раководителот на секторот за поддршка на градоначалникот; доставување на пријави за проблеми во архива, од страна на граѓаните; средби на градоначалникот во месни заедници со граѓаните пред донесување на програми (стратешки и годишни програми и планови); неформална комуникација меѓу вработените и граѓаните, јавни расправи по предлог програмите и предлог буџетот.
- Во донесените процедури за финансиско управување и контрола, во април 2010 година, и новото упатство во декември 2013 година, е наведена

документацијата со правила за подготвување, извршување, пренесување, употреба и архивирање на документи, како и даден е графички приказ за одделни процеси.

Погоре наведените состојби упатуваат дека системот на информации и комуникации во општината 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 ефективна и ефикасна внатрешна 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.

Со извршената ревизија на извештаите за степенот на реализација на препораките дадени од надворешните ревизори како и на извршувањето на плановите за работа ги констатиравме следните состојби:

- Од страна на раководството на субјектот се преземаат соодветни мерки и активности за постапување по дадените препораки од извршените ревизии од ДЗР и од внатрешниот ревизор.
- Согласно член 18 став 8, а во врска со 47 став 2 од ЗЈВФК, изготвени се и доставени Годишни финансиски извештаи до МФ, за 2013 и 2014 година, со пополнети обрасци и доставена изјава за квалитетот и состојбата на внатрешните контроли, потпишана од градоначалникот.
- Во досегашниот период, не е извршена самопроцена на одделни процеси на системот на ФУК во Општина Бутел, со што не е постапено по член 18 од ЗЈВФК.

Согласно наведеното во Општина Бутел не е обезбеден целосен мониторинг односно потребно е да се преземат активности за вршење на проверка и оценување на функционирањето на системот на ФУК преку постојано следење и самопроцени.

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

Со ревизијата на процесите за управување и контрола при утврдување на ефективноста на системот на интерни контроли при спроведувањето на набавките

и плаќањата и заштита на средствата и обврските (инвентарисување на средствата и обврските) констатирана е следната состојба:

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

Процесот на спроведување на набавките и плаќањата опфаќа нарачување, 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, рационално и ефикасно искористување на средствата во постапките за доделување на договори за јавни набавки.

- Во општина Бутел, јавните набавки се спроведуваат по постапка и начин дефинирани во ЗЈН и подзаконските акти. Донесена е Процедура за регулирање на јавните набавки од април 2010 година и Упатство за начинот на спроведување на постапките за јавни набавки, во декември 2013 година, со која јасно и прецизно се дефинирани активностите за планирање, организирање и реализирање на јавните набавки, како и обврските и одговорностите на лицата кои учествуваат во спроведување на истите.
- Јавните набавки ги спроведува Комисија, која се формира со поединечна Одлука за јавна набавка, во насока на реализација на Годишниот план за набавки. Сите јавни набавки се спроведени со користење на електронска аукција преку електронски систем за јавни набавки.
- Во Општина Бутел во Секторот за јавни набавки вработени се три лица кои ги извршуваат задачите, во делот на јавните набавки, а учествува и вработен со решение за задолжување. Од нив, тројца вработени имаат потврда за положен испит за јавни набавки, од ноември 2012 година.
- Процесот на јавни набавки започнува со изготвување и донесување на Планот за јавни набавки, во согласност со потребите на Општина Бутел, врз основа на планирани и одобрени средства во буџетот и Годишниот план за јавни набавки. Во 2014 година усвоени се вкупно 2 измени на планот за јавни набавки, кои се однесуваат на непланирани набавки (превод на тендерска документација и водоснабдување во с.Љуботен) и за зголемување на

проценетите вредности на одредени набавки, согласно обезбедени средства во Буџетот и пренамените.

- Во текот на 2014 година, реализирани се 94% од постапките кои се предвидени во планот за јавни набавки, што укажува на соодветна проценка на потребите за набавки во тековната година според расположливите извори на финансирање.
- Ревизијата изврши детални тестирања на 10 постапки за јавни набавки од вкупно спроведени 32 постапки, односно опфативме 80 % од вредноста на склучени договори во текот на 2014 година. Констатиравме дека системот на интерни контроли во процесот на јавни набавки функционира во сите фази почнувајќи од изготвување на годишен план за јавни набавки, започнување на постапка за доделување на договор за јавна набавка, изготвување на одлука за утврдување на потреба од јавна набавка, изработка на тендерска документација, спроведување на постапка, изготвување, известување и објавување на Одлуката за избор/поништување и изготвување на договор за јавна набавка.

Наведените состојби упатуваат дека во Општина Бутел активностите се покриени со соодветни интерни контроли во процесот на спроведување на јавните набавки согласно законските одредби.

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.

Ревизијата имаше за цел да ја оцени ефикасноста и ефективноста на системот на интерни контроли во процесот на преземање на финансиски обврски, плаќање на истите со цел да добиеме уверување дека:

- ✓ Постојат интерни процедури;
- ✓ Извршените набавки се согласно договорите;
- ✓ Влезните документи за набавка се поткрепени со соодветна пропратна документација;
- ✓ Постои лице што ја следи реализацијата на договорите;
- ✓ Се врши точна и навремена исплата на договорите;
- ✓ Плаќањата се вршат само за примените добра и извршените услуги на соодветен добавувач;
- ✓ Во сметководствената евиденција се врши правилно и навремено евидентирање на обврските и плаќањата и
- ✓ Буџетот може да се следи по одделни ставки со усогласување на платениот износ со соодветната буџетска ставка .

Имајќи ги предвид целите на процесот како и ризиците кои може да имаат влијание врз остварување на целите, ревизијата имаше за цел да ги детектира преземените мерки на раководството за ублажување на ризиците, односно преку тестови на усогласеност да провери дали се воспоставени контроли и дали истите се ефективни и ефикасни.

Со ревизијата на процесот на плаќање го констатиравме следното:

- Во Општина Бутел во примена се Процедурите за финансиско управување и контрола, донесени во април 2010 година, согласно член 6 од Правилникот за начинот на спроведување на општите финансиски процеси и Стандард 12 – Процедури. Во рамките на овие процедури, е и процедурата за текот на движење на финансиската документација и безготовинско плаќање, со која се уредува начинот на движење на финансиските документи преку примена на воспоставени процедури за работа, во сите надлежни сектори и одделенија на општина Бутел.
- Донесени се решенија со генерални овластувања, на лица за преземање на финансиски обврски и лице овластено за плаќање, во јануари 2014 година, кои се применуваат (функционираат) во пракса, при спроведувањето на процесот на плаќање.
- Градоначалникот на Општина Бутел има донесено Решение за внатрешна распределба на буџетот на општината за 2014 година, согласно член 4 став 1 од Правилникот, со што е извршена распределба на буџетот на општината за 2014, по програми и финансиски средства, кои се наменети за нераспределен буџет, буџет за заеднички расходи и буџет за реализирање на политики и проекти.
- Во 2014 година, лицата кои се овластени за преземање на финансиски обврски и овластеното лице за плаќање, се вклучени во спроведувањето на општите финансиски процеси, на начин опишан во процедурата.
- Фактурите и ситуациите се заведени со архивски број и дата на прием, и внесени во книгата на влезна документација, која што се води во архивата.
- Од страна на одговорните лица, кои се задолжени за проверка и контрола постои писмен доказ дека документацијата е разгледана од соодветните назначени лица во процедурата, во зависност од видот на набавката, за што постојат контролни белешки, потпишани од лицата од одделните сектори за кои е намената набавката и од секторот за финансиски прашања, кои извршиле контрола, и истите се во прилог на сметководствената документација.
- Одобрувањето на плаќањето на фактурата/ситуација за набавка на стоки, услуги или работи се врши со потпис од страна на овластеното лице за преземање на финансиски обврски, на образецот - листа за проверки за одобрување на фактура за плаќање, после извршената проверка од одговорните лица.
- Во Секторот за финансиски прашања, од страна на одговорниот сметководител, се изготвува сметководствена белешка, со податоци кои ќе

ја потврдат комплетноста на финансиската документација и со која се даваат насоки за начинот на внесување на документот во деловните книги.

- Во сметководствената евиденција, кај избраниот примерок на набавки на стоки, услуги и работи, се констатира дека финансиската документација е комплетна од аспект на потребната пропратна документација[1], согласно т. 5 од процедурата, пред нејзиното евидентирање, во налозите за книжење.
- По извршената проверка и комплетирањето со пропратна документација, се изготвува барање за плаќање кое се разгледува од градоначалникот и истиот ги потпишува налозите за плаќање.
- Во Секторот за финансиски прашања, се врши следење на реализацијата на договорите за јавни набавки, преку посебен програм – софтверска апликација за следење на договорите по вредност и рокови на плаќање.

Со извршените тестови на усогласеност на системот на интерни контроли во процесот на плаќање од избраниот примерок, ревизијата утврди дека системот на интерни контроли функционира на начин пропишан во донесената процедура и дадените овластувања, со одредени поединечни отстапувања, и тоа:

- Во Општина Бутел не е воведена книга на влезни фактури во изминатиот период, со што ќе се осигура дека влезните документи навремено се доставуваат до сметководство и дека истите навремено се евидентираат во деловните книги.
- Кај сукцесивните набавки на стоки, по склучениот договор, како и кај малите набавки до 500 евра, не се изготвува писмена нарачка за секоја поединечна набавка, во зависност од потребата на општината.
- Во поединечните договори за набавките на услуги/работи, кои се вршат сукцесивно, не е утврден рокот за завршување на услугата/работата, а истиот не е утврден ниту во налогот за работа, согласно одредбата во склучениот поединечен договор. Во текот на 2015 година, по дадена препорака од внатрешниот ревизор, во договорите за набавка на градежни работи е вклучена одредба со која е утврден рокот.
- Дел од капиталните вложувања (изградба и реконструкција на фекална и атмосферска канализација на територијата на општината), кои се однесуваат за објекти/градби на друг субјект (ЈП Водовод и канализација), не се евидентирани преку сметките во вонбилансната евиденција на Општина Бутел.
- Не е извршено примопредавање на капиталните вложувања помеѓу Општина Бутел и јавните претпријатија (ЈП Водовод и канализација, ЈП за државни патишта) за кое е потребно да се изготват записници за примопредавање, за да може истите да се евидентираат како нови градби или зголемување на постојните објекти кај субјектите во чија сопственост се

[1] барања, испратници, приемници, налог за отпочнување со вршење на услугата, налог за воведување во работа кај градежните работи, градежен дневник, градежна книга, писмен извештај на изведувачот за извршена работа, завршен извештај од овластен надзор, и сл

истите, а да се изврши намалување/раскнижување на вредноста во вонбилансната евиденција кај Општина Бутел.

Согласно претходно наведеното ревизијата констатира дека во Општина Бутел, при спроведување на процесот на плаќање, се обезбедени услови за навремено откривање на ризици и грешки, за точноста и целосноста на финансиските евиденции и навремено известување во релевантни финансиски извештаи, со одредени отстапувања.

2.2.2. Инвентарисување на средства и обврски

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.
Со Правилникот за сметководството на буџетите и буџетските корисници е уредено дека буџетите и буџетските корисници на крајот на годината ја усогласуваат состојбата на средствата и нивните извори искажани во сметководство со фактичката состојба утврдена со пописот (инвентарисување). Со ревизијата на извршениот попис во Општина Бутел со состојба на 31.12.2014 година, се констатирани следните состојби:

- Донесено е Решение за формирање на пописна комисија и вршење на попис на средствата, изворите и средства, побарувањата и обврските и се применува Упатството за попис, кое е усогласено со Правилникот за сметководството на буџетите и буџетските корисници. За работата на пописната комисија донесен е детален план во кој се утврдени временските рокови за извршување на сите активности поврзани со пописот.
- Основните средства се означени со инвентарни броеви и истите се евидентирани во посебен сметководствен модул - евиденција на основни средства, а средствата за капитални инвестиции се внесени во вонбилансна евиденција, која се води од 2009 година до денес. За истата, пописната комисија има изготвено посебна листа за капитални инвестиции, кои се однесуваат на инвестиции за изградба на атмосферска и фекална канализација, изградба и реконструкција на улици, пешачки патеки, тротоари, изградба на јавно осветлување и други видови на градежни објекти.
- Имотот стекнат со делбен биланс помеѓу Општина Бутел и Општина Чаир од 2005 година, е евидентиран во деловните книги на општината во 2012 година, но не се обезбедени имотни листи за поголем дел од имотот, иако постапката е во тек, и се очекува да заврши до крајот на 2015 година.
- Не е извршен попис на инвестициите во тек евидентирани во Билансот на состојба на двете сметки (сметка орган и сметка заеми), кои во најголем дел

се однесуваат на изградбата на прва и втора фаза на ОУ Живко Брајковски, која е во тек, а останатиот дел се однесува на изградба на системи за одводнување и прочистување на отпадните води (фекална канализација), од минати години.

- За останатите основни средства изготвени се пописни листи, уредно пополнети и потпишани од комисијата, и извршено е усогласување на сметководствената со фактичката состојба.
- Извршен е попис на побарувања и обврски, со поединечни пописни листи по аналитика, со прилог дополнителна документација.
- Извршен е попис со поединечни пописни листи и направено е усогласување со материјалната и финансиската евиденција на магацинот во кој се чува залихата на канцелариски материјали, прехранбени продукти, средства за хигиена и залиха на алат и други материјали.
- Не е извршен попис на залихите на екстра лесно масло за греење, поради што неможе да се потврди фактичката состојба на залихата на 31.12.2014 година. Во Општина Бутел не се води материјална евиденција за екстра лесно масло за греење кое се користи за затоплување на административната зграда иако за приемот има уредна документација, а потрошувачката на маслото за греење може да се утврди и евидентира врз основа на попис.
- За извршениот попис со состојба 31.12.2014 година изготвен е Извештај од страна на пописната комисија во кој се дадени предлози за книжење на утврдените разлики по попис. Извештајот е разгледан и целосно прифатен со Решение од градоначалникот. Во сметководствената евиденција спроведени се книжења на разликите (кусоци, вишоци) со што извршено е усогласување на сметководствената со фактичката состојба со 31.12.2014 година, освен за расходот на основните средства, кој е евидентиран во 2015 година.

Врз основа на претходно наведеното ревизијата констатира дека пописот во Општина Бутел во најголем дел е спроведен согласно законската регулатива, истиот е квалитетно извршен и е целосен, освен во делот на неизвршениот попис на инвестициите во тек и залихата на маслото за греење.

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 потенцијални 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 укажува на слабостите и

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

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

3.1. Стандарди и методологија за извршување на внатрешна ревизија

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 ефективноста на системите за внатрешна контрола.
Со извршената ревизија на интерните акти и други документи кои ги содржат: стандардите и методологијата за извршување на внатрешната ревизија, етичкиот кодекс, прирачникот за внатрешна ревизија, Повелбата и стратешкото планирање, ги констатиравме следните состојби:

- Внатрешниот ревизор - раководител на сектор во Општина Бутел, ја извршува својата функција врз основа на ЗЈВФК, стандардите за професионално извршување на внатрешната ревизија и правилниците, кои се донесени врз основа на овој закон. Методологијата која ја применува внатрешната ревизија се базира на законските и подзаконски акти за вршење на внатрешна ревизија, како и врз основа на Прирачникот на МФ за внатрешна ревизија и Повелбата, кои се посочени како основни алатки за работа од МФ, Секторот за ЈВФК и ЦЕХ.
- Во Општина Бутел донесена е и потпишана Повелба за внатрешна ревизија, која ги содржи сите елементи предвидени со Правилникот за начинот на извршување на внатрешната ревизија и за начинот на известување за ревизијата. Копија од повелбата е доставена до МФ – ЦЕХ, согласно член 48 став 1 алинеја 6 од ЗЈВФК и член 4 од Правилникот за Повелбата за внатрешна ревизија.

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

3.2.Организациона поставеност и кадровска екипираност на внатрешна ревизија

Со извршената ревизија на интерните акти и други документи кои ги содржат: пропишаната организациона структура, соработката со градоначалникот, проценка на капацитетите и ресурсите на ЕВР ги констатиравме следните состојби:

- Во Општина Бутел, согласно актите за организација и систематизација, формиран е Сектор за внатрешна ревизија, кој е организациски и функционално независен во однос на другите организациони единици и единствено одговара на раководителот на субјектот, градоначалникот на Општина Бутел.
- Во секторот пополнето е едно работно место, со еден извршител. Во 2014 година назначен е Раководител на сектор за внатрешна ревизија, а истиот е вработен како внатрешен ревизор во 2008 година.
- Внатрешниот ревизор, кој истовремено е и овластен внатрешен ревизор со положен испит за ОВР во јавниот сектор - со меѓународно признат сертификат, континуирано има посетувано обуки во земјата и странство за што има добиени сертификати за одделни области во рамките на внатрешната ревизија.
- Внатрешниот ревизор врши работи и работни задачи кои произлегуваат од функцијата на внатрешната ревизија без ограничен делокруг во своето работење. Соработката на раководителот на Секторот за внатрешна ревизија со градоначалникот е на задоволително ниво, со тоа што раководителот одговора единствено пред градоначалникот, присуствува на состаноци и е во тек со целокупното работење на општината.

Погоре наведените состојби упатуваат дека во делот на организационата поставеност на внатрешната ревизија, се воспоставени соодветни политики за функционирање на внатрешната ревизија и остварувањето на посебните и општите цели на субјектот.

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

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:

- Во периодот од 2013 до денес, внатрешниот ревизор има донесено три стратешки планови за извршување на внатрешна ревизија, кои опфаќаат период од по три години, и за кои е добиена согласност од градоначалникот. Овие планови ги содржат сите елементи согласно Правилникот за начинот на извршување на внатрешната ревизија и начинот на известување за ревизијата.
- Во рамките на стратешките планови за внатрешна ревизија, од страна на внатрешниот ревизор, проценката на ризици е направена врз основа на изготвена анализа на состојбата (слабостите) каде се утврдени ризиците врз основа на покажани слабости во контролните системи и ревидирани

системи и процеси од извршени ревизии, поради тоа што во тој период општината нема донесено Стратегија за управување со ризици. Истата е донесена во март 2015 година.

- Врз основа на стратешките планови, се носат годишни планови за извршување на внатрешната ревизија, за кои се добива согласност од градоначалникот. Годишните планови за 2013 и 2014 година ги содржат сите елементи наведени во Правилникот.
- Годишните и стратешките планови се доставени до ЦЕХ во законскиот рок односно до 15 декември во тековната година.
- Во досегашниот период извршени се измени на годишниот план на крајот на годината со соодветно образложение за кои е известен и МФ - Сектор за ЈВФК.
- Кај поединечните ревизии извршени во 2013 и 2014 година, постои усогласеност на реализацијата во однос на дефинираната временска рамка.
- Градоначалникот е информиран за состојбата на извршувањето на планот за Внатрешна ревизија, преку доставување на претходните и конечните извештаи по завршувањето на секоја поединечна ревизија, како и преку изготвените годишни извештаи за извршени ревизии на внатрешната ревизија, за 2013 и 2014 година, во рамките на Годишните финансиски извештаи за 2013 и 2014, согласно член 47 од ЗЈВФК.

Погоре наведените состојби упатуваат дека во делот на планирањето на внатрешната ревизија, која во моментот ја извршува еден ревизор, воспоставен е добар систем кој овозможува непречено функционирање на внатрешната ревизија и висок степен на реализација на планираното.

3.4. Извршување и известување на внатрешната ревизија

- Согласно Годишниот план за извршување на внатрешната ревизија за 2014 година, во Општина Бутел извршени се вкупно три (3) системски ревизии.
- За секоја извршена внатрешна ревизија во 2014 година постои писмо за овластување, се изготвува план и програма, кои ги содржат сите елементи предвидени во Правилникот, а при изготвување на извештајот во секоја ревизија запазени се сите три фази (нацрт, претходен и конечен извештај).
- По изготвувањето на нацрт извештаите, се одржува завршен состанок на кој се постигнува согласност за фактите на наодите на ревизија, како и за имплементација на препораките.
- Претходниот извештај се изготвува во рок од еден месец по завршувањето на ревизијата и истиот се доставува до раководителите на ревидираните организациони единици.
- Во Општина Бутел се изготвени и доставени акциски планови од ревидираните сектори/одделенија. Сите конечни ревизорски извештаи за 2014 година се доставени до градоначалникот и до раководителите на

ревидираните организациони единици. Истите ги содржат сите елементи наведени во член 16 став 1 од Правилникот.

- Внатрешниот ревизор има изготвено Извештаи за извршените ревизии и активностите на внатрешната ревизија на Општина Бутел за 2012, 2013 и 2014 година, кои се составен дел на Годишните финансиски извештаи, согласно член 47 од ЗЈВФК.

Погоре наведените состојби упатуваат дека во делот на извршувањето и известувањето на внатрешната ревизија, воспоставен е добар систем кој овозможува непречено функционирање и развој на внатрешната ревизија, а со тоа и минимизирање на слабостите и подобрување на ефикасноста на работењето на општината.

3.5.Мониторинг и имплементација на препораките

- Во Општина Бутел, од страна на внатрешниот ревизор, воведена е матрица за следење на имплементацијата на препораките од ревизорските извештаи за 2013, 2014 и 2015 година.
- Раководителите на ревидираните организациони единици не доставуваат квартални извештаи до градоначалникот и внатрешниот ревизор, во врска со постигнатиот напредок за спроведувањето на препораките, но препораките се следат преку извршен увид и проверка на документацијата кај претходно ревидираната организациона единица или со повторна ревизија на истата тема во наредната година. Во 2012 година внатрешниот ревизор има извршено ревизии на спроведување на дадени препораки во конечниот извештај за извршена ревизија на регуларност на материјално - финансиско работење и јавните набавки кај основните училишта во Општина Бутел.
- Од Извештајот за извршените ревизии и активностите на внатрешната ревизија за 2014 година констатираме висок степен на спроведување на препораките, односно седум препораки се спроведени, една е делумно спроведена и за една препорака не е истечен рокот за спроведување.

Во делот на мониторинг на внатрешната ревизија воспоставен е добар систем кој овозможува имплементирање на препораките со цел минимизирање на слабостите и подобрување на ефикасноста на работењето на субјектот.

IV. ЗАКЛУЧОК

Надлежните органи за управување и раководење со субјектот имаат обврска за преземање мерки, политики и конкретни активности за пропишување на подзаконските и интерните акти, донесување и имплементација на процедурите за финансиско управување и контрола (планирање, извршување, мониторинг и известување) и внатрешната ревизија кои претставуваат предуслов за воспоставување на финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија.

Со извршената ревизија на финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија во Општина Бутел констатиравме дека се преземени активности за: донесување и имплементирање на стратешки и годишни програми за работа, извештаи за реализацијата на програмите, акти за организација и систематизација, процедури за финансиско управување и контрола, Стратегија за управување со ризици и воспоставени се ефикасни системи на комуникација и соодветна размена на информации, воспоставена е и функционира внатрешна ревизија **но изостануваат активности во делот на** донесување на План за финансиско управување и контрола и методологија за спроведување на планот, воспоставување на систем за управување со квалитет усогласен со меѓународниот стандард ISO 9001:2008, изработка на акционен план за имплементација на Стратегијата за управување со ризици, донесување на политики и процедури за користење на ресурсите во ИТ системот, и проверка и оценување на функционирањето на системот на ФУК преку постојано следење, самопроцени и внатрешни ревизии, што упатува дека **делумно се преземени** потребните активности за воспоставување и обезбедување на ефикасност и ефективност на системот на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија за непречено остварување на целите на субјектот.

Во насока на подобрување на констатираните состојби во извештајот се дадени и препораки со чие спроведување би се зголемиле ефикасноста и ефективноста во работењето на Општина Бутел.

V. ПРЕПОРАКИ

1. Градоначалникот да назначи раководител на Секторот за финансиски прашања, кој има обврска да донесе План за финансиско управување и контрола и методологија за спроведување на планот, согласно ЗЈВФК.
2. Градоначалникот на општината да преземе мерки и активности за воспоставување на ex-post контрола, односно назначување лице кое ќе врши проверка на финансиските трансакции откако истите ќе бидат целосно завршени .

3. Да се преземат активности за анализирање на состојбите и потребите воспоставување на систем за управување со квалитет преку обезбедување на стандардот за управување со квалитет ISO 9001:2008.
4. Да се донесе акционен план за имплементација на донесената Стратегија за управување со ризици.
5. Да се пропишат ИТ политики и процедури за користење на ресурсите во информацискиот систем.
6. Да се преземат активности за вршење на проверка и оценување на функционирањето на системот на ФУК преку постојано следење и самопроцени.
7. При спроведувањето на пописот на средствата и изворите на средства во Општина Бутел, да се вклучат и инвестициите во тек и залихата на масло за греење.
8. Да се воведе евиденција за капиталните вложувања (изградба и реконструкција на фекална и атмосферска канализација) кои не се евидентирани во вонбилансната евиденција на општината и да се врши примопредавање на капиталните вложувања помеѓу општината и јавните претпријатија.