



ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ  
ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ

ЕФИКАСНОСТ И ЕФЕКТИВНОСТ НА СИСТЕМОТ НА  
ФИНАНСИСКОТО УПРАВУВАЊЕ И КОНТРОЛА И  
ВНАТРЕШНАТА РЕВИЗИЈА ВО ОПШТИНА РЕСЕН

02 2014 07 08

Скопје, јануари 2015

## СОДРЖИНА

	Страна
Резиме	1 - 4
Основни податоци	5 - 9
Цели на ревизијата	10 - 11
Ревизорски наоди	12 - 30
Прилози	
Опфат и методологија (Прилог 1)	31 - 32
Прилог 2 – Забелешки	
Прилог 3 – Одговор на забелешки	
Легенда:	
РМ- Република Македонија	
ФУК- финансиско управување и контрола	
ВР- внатрешна ревизија	
ЈН - Јавни набавки	
ISO- Меѓународната организација за стандарди	
ГП- Годишна програма	
ИТ- информациони технологии	
ЗЈН- Закон за јавни набавки	
ЕВР- единица за внатрешна ревизија	
ЦЕХ- Централна единица за хармонизација	
ВФК- внатрешна финансиска контрола	
ЗЈВФК- Закон за јавна внатрешна финансиска контрола	
СФП – Сектор за финансиски прашања	



ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

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: 15-56/2  
Дата: 06.02.2015

ДО  
ОПШТИНА РЕСЕН

## КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

### РЕЗИМЕ

Ревизијата на успешност - Ефикасност и ефективност на системот на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија во Општина Ресен, 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 2014 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 Ресен констатиравме дека: донесени се и имплементирани стратешки и годишни програми за работа, правилници за организација на работата и систематизација на работните места, кодекс на однесување и воспоставени се

Ревизорски тим:

- 1.
- 2.

Овластен државен ревизор 1



**РЕЗИМЕ - РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ  
ЕФИКАСНОСТ И ЕФЕКТИВНОСТ НА СИСТЕМОТ НА ФИНАНСИСКО УПРАВУВАЊЕ И  
КОНТРОЛА И ВНАТРЕШНА РЕВИЗИЈА ВО ОПШТИНА РЕСЕН**

ефикасни системи на комуникација и соодветна размена на информации, 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.

Постојат можности за подобрување на функционирањето и развојот на системот на финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија во делот на доследна примена на донесените пишани процедури, воспоставување на систем за управување со квалитет усогласен со меѓународниот стандард ISO 9001: 2008, ажурирање и усвојување на стратегија за управување со ризици и ИТ безбедносни политики во функција на воспоставување на систем на финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија кој ќе придонесе за непречено реализирање на целите на субјектот.

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



- Правната рамка и стратешките документи;
- Финансиско управување и контрола, во делот на:
  - o Компонентите: контролно опкружување, управување со ризик, контролни активности, информации и комуникации, мониторинг;
  - o Процесите: инвентарисување на средствата и обврските и доделување на договорите за јавни набавки и плаќање на набавките.
- Внатрешна ревизија;

Периодот кој беше опфатен со ревизијата на успешност е 2013 година и тековната 2014 година.

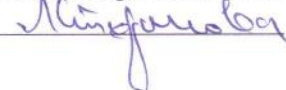
Од утврдените ризици во текот на ревизијата, произлегоа заклучоци, кои се основа за изготвување на ревизорска програма на активности. Ревизорската програма опфати активности за обезбедување на доволно комплетни и релевантни докази од Општина Ресен, врз основа на кои се снимии состојбата и се донесоа заклучоци во рамките на поставените ревизорски цели.

Состојбите кои се прикажани во Конечниот извештај 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

Ревизорски тим:

1.   
2. 

Овластен државен ревизор 2





**РЕЗИМЕ - РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ  
ЕФИКАСНОСТ И ЕФЕКТИВНОСТ НА СИСТЕМОТ НА ФИНАНСИСКО УПРАВУВАЊЕ И  
КОНТРОЛА И ВНАТРЕШНА РЕВИЗИЈА ВО ОПШТИНА РЕСЕН**

---

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:

- ✓ Донесените стратешки и програмски документи и нивното континуирано ажурирање, се добра основа за правилно и успешно работење на општината;
- ✓ Контролното опкружување во Општина Ресен, како еден од предусловите за непречено функционирање на финансиското управување и контрола и остварување на општите и посебните цели на субјектот е на задоволително ниво.
- ✓ Иако во општината се преземени потребните активности за донесување на стратешки планови и годишни програми и нивно континуирано следење, отсуството на утврдување на ризичните области, проценка на ризикот и негово намалување до прифатливо ниво имаат влијание на ефикасноста и ефективноста на системот на финансиско управување и контрола;
- ✓ Во делот на контролните активности, субјектот воспоставил соодветни политики и процедури во насока на намалување на ризиците, освен во делот на Стратегија за ИТ, безбедноста на податоците во информациските системи и зачувување на историјатот и хронологијата на внесените податоци со што се укажува на потреба за преземање на дополнителни активности за градење на соодветен информациски систем.
- ✓ Кај ревидираните набавки не се утврдени неправилности, што упатува на заклучок дека воспоставениот систем на интерни контроли во процесот на јавни набавки функционира и обезбедува следење и контрола на документацијата на сите нивоа;
- ✓ Освен што не е донесена Процедура за вршење на попис на средствата и изворите на средства, ревизијата констатира дека пописот на средствата и обврските не е целосен и не обезбедува усогласување на состојбите на средствата и нивните извори искажани во сметководството со фактичката состојба.

---

Ревизорски тим:

1. С. Плет  
2. Блерта Г

Овластен државен ревизор 3

Миле Јанковиќ

**РЕЗИМЕ - РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ  
ЕФИКАСНОСТ И ЕФЕКТИВНОСТ НА СИСТЕМОТ НА ФИНАНСИСКО УПРАВУВАЊЕ И  
КОНТРОЛА И ВНАТРЕШНА РЕВИЗИЈА ВО ОПШТИНА РЕСЕН**

---

- ✓ Општина Ресен со актот за систематизација на работните места има предвидено одделение за внатрешна ревизија со три извршители. Во досегашниот период нема вработено внатрешен ревизор и од тие причини во текот на 2013 година има склучено Договор за меѓуопштинска соработка со Општина Демир Хисар, за обезбедување на услуги од внатрешна ревизија.

Во насока на надминување на утврдените состојби, ревизијата даде препораки со цел преземање мерки за надминување на истите. Препораките произлезени од оваа ревизија се насочени кон подобрување на системот на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија.

По Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор, доставени се забелешки од одговорното лице за дел од периодот предмет на ревизија, односно од страна на поранешниот градоначалник на Општина Ресен. Забелешките всушност претставуваат образложение за причините за утврдените состојби и не содржат елементи за измена или дополнување на состојбите искажани во Нацрт извештајот.

---

Ревизорски тим:  
1. С. Плоски  
2. Велко

Овластен државен ревизор 4  
Мисјандон



## ОСНОВНИ ПОДАТОЦИ

### 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 лошо управување, јакнење на одговорноста при извршување на задачите и правилно евидентирање на финансиските трансакции.

### Конкретни податоци за субјектот



Општина Ресен е формирана како посебна единица на локална самоуправа/општина, согласно Законот за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија и своите надлежности ги извршува согласно Законот за локална самоуправа.

Седиштето на Општина Ресен се наоѓа во градот Ресен на Плоштад Маршал Тито бр. 20.

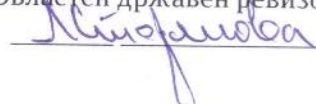
Бројот на жители во Општина Ресен е 16.825 и зафаќа површина од 739 км<sup>2</sup>.

Сметката на Општина Ресен отворена во рамките на Трезорската сметка, преку која се врши финансиското работење на општината е блокирана со судски решенија за наплата на неизмирени обврски, почнувајќи и пред 2009 година и трае и во 2014 година. Поради наведеното намирувањето на обврските се врши

Ревизорски тим:

1.   
2. 

Овластен државен ревизор





## ОСНОВНИ ПОДАТОЦИ

во согласност со Упатството за начинот на извршување на Налозите за извршување, кои ја задолжуваат трезорската сметка.

Почнувајќи од 13.07.2012 година со Решение од Основен Суд Ресен<sup>1</sup> утврден е минимум на средства во износ од 4.244 илјади денари за вршење на основните задачи и дејности на должникот Општина Ресен.

Со Решение од 11.11.2013 година од Основен Суд Ресен, кое сеуште е во сила, одобриениот месечен лимит е во износ од 6.074 илјади денари.

### Организација на субјектот

Администрацијата на Општина Ресен, согласно Правилникот за организацијата, делокругот и начинот на извршување на задачите е организирана во сектори и одделенија и тоа:

- Сектор за правни, општи и јавни дејности;
- Сектор за финансиски прашања;
- Сектор за урбанизам, комунални дејности, заштита на животна средина и локален економски развој и прекугранична соработка;
- Одделение за управување со човечки ресурси;
- Одделение за внатрешна ревизија;
- Одделение за инспекциски надзор – Инспекторат и
- Територијална противпожарна единица на Општината.

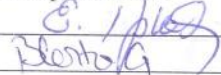

Одговорно лице во Општина Ресен за периодот предмет на ревизија е:

- Михаил Волкановски, градоначалник во период од 05.04.2009 до 10.04.2013 година и
- м-р Ѓоко Стрезовски, градоначалник од 11.04.2013 година.

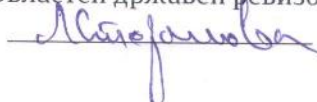
Градоначалникот ја претставува и застапува Општината, ја контролира законитоста на прописите на советот, го обезбедува извршувањето на одлуките на советот, го предлага годишниот буџет и годишната сметка на буџетот на Општината, го извршува буџетот, избира директори на јавните служби кои ги основала Општината врз основа на јавен конкурс, редовно го известува советот за извршувањето на своите надлежности во согласност со статутот, донесува правилник за систематизација на работните места на општинската администрација, раководи со администрацијата, одлучува за вработувањето,

<sup>1</sup> Согласно член 211 од Законот за извршување (Сл. весник бр. 35/05, 50/06.....83/10, 88/10, 167/10, 171/10, 148/11), на 13.07.2012 година донесено е Решение од Основен Суд Ресен каде е утврден минимум на средства за вршење на основните задачи и дејности на должникот Општина Ресен.

Ревизорски тим:

1.   
2. 

Овластен државен ревизор

 6

## ОСНОВНИ ПОДАТОЦИ

правата, должностите и одговорностите на вработените во администрација, доколку не е поинаку предвидено со закон, обезбедува правилно и законито користење, одржување и заштита на сопственоста на Општината, во согласност со закон и статутот и врши други работи утврдени со закон и со статутот.

### Делокруг на работење на субјектот

Општина Ресен во рамки на своите надлежности, ги извршува работите од јавен интерес од локално значење на Општина Ресен и тоа:

- Урбанистичкото (урбано и рурално) планирање и уредување на просторот;
- Заштита на животната средина и природата;
- Локалниот економски развој;
- Комуналните дејности - снабдувањето со вода за пиење; испораката на технолошката вода; одведувањето и пречистувањето на отпадните води; јавното осветлување; одведувањето и третманот на атмосферските води; одржувањето на јавна чистота; собирање, транспортирање и постапување со комуналниот цврст и технолошки отпад;
- Културата во смисла на институционалната и финансиската поддршка на културните установи и проекти;
- Спорт и рекреација во смисла на развој на масовен спорт и рекреативни активности;
- Социјална заштита и заштита на децата во смисла на финансирање, инвестиции и одржување;
- Образование во смисла на основање, финансирање и администрирање на основни и средни училишта;
- Здравствената заштита во смисла на управување со мрежата на јавни здравствени организации и објекти од примарна здравствена заштита;
- Спроведувањето на подготовки и преземање мерки за заштита и спасување на граѓаните и материјалните добра од воени разурнувања, природни непогоди и други несреќи и од последиците предизвикани од нив;
- Противпожарна заштита вршена од територијалната противпожарна единица;
- Надзор над вршењето на работи од надлежност на Општината и
- Други работи определени со закон.

### Законска рамка

Законската и подзаконската регулатива во Република Македонија со кој се регулира областа главно е определена со :

Ревизорски тим:

1. С. Шкољ  
2. Велка

Овластен државен ревизор

Маријанова 7



## ОСНОВНИ ПОДАТОЦИ

- Закон за јавна внатрешна финансиска контрола;
- Закон за локална самоуправа;
- Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа;
- Стандарди за внатрешна контрола во јавниот сектор;
- Стандарди за внатрешна ревизија;
- Закон за јавни набавки;
- Закон за сметководството на буџетите и буџетските корисници;
- Правилник за сметководството на буџетите и буџетските корисници;
- Стратешки документи и
- Подзаконски акти од областа.

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.

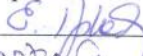
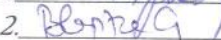
Контролите кои треба да бидат воспоставени од страна на раководителот на субјектот се состојат од: процедури за овластување и одобрување, поделба на должностите, правила на пристап до средствата и информациите, процедури за целосно и ажурно сметководство на сите трансакции, процедури за мониторинг и човечки ресурси.

Мониторингот на финансиското управување и контрола треба да се одвива преку постојано следење, самопроцени и внатрешни ревизии.

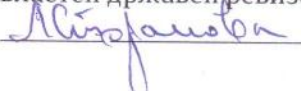
2. **Внатрешната ревизија** обезбедува разумно објективно уверување и совет со цел за подобрување на работењето на субјектот и зголемување на ефикасноста на системите за внатрешна контрола. Истата се спроведува согласно со принципите на законитост, независност, објективност, компетентност, професионалност, интегритет и доверливост.

Единицата за внатрешна ревизија се основа како одделение со најмалку тројца внатрешни ревизори, вклучувајќи го и раководителот на одделението за внатрешна ревизија, односно како сектор со најмалку пет внатрешни ревизори.

Ревизорски тим:

1.   
2. 

Овластен државен ревизор





## ОСНОВНИ ПОДАТОЦИ

---

Во Правилникот за систематизација на работните места во Општина Ресен, во Одделението за внатрешна ревизија предвидени се три работни места кои предвидуваат раководител на одделение за ВР и двајца внатрешни ревизори. До крајот на 2014 година, Одделението за внатрешна ревизија не е пополнето со внатрешни ревизори и од тие причини во текот на 2013 година, општината има склучено Договор за меѓуопштинска соработка со Општина Демир Хисар, за обезбедување на услуги од внатрешна ревизија.

---

Ревизорски тим:

1. Е. Плат
2. Велета А

Овластен државен ревизор

Милејанова 9

## ЦЕЛИ НА РЕВИЗИЈАТА

Целта на ревизијата е обезбедување на објективна и реална оценка за тековните состојби за ефикасноста и ефективноста на системот на јавна внатрешна финансиска контрола во Општина Ресен 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 средства 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, 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 информациона систем, проток на информации, документирање на сите оперативни процеси,
- Ефикасност на преземените активности на раководителот на субјектот за следење, самопроценка и внатрешна ревизија на финансиското управување и контрола.

Врз основа на резултатите добиени со истражувањата во текот на ревизијата, информациите и откриените ризици произлезе следната цел на ревизијата:

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

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 Ресен:

- 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.
- Внатрешна ревизија;

Ревизорски тим:

1. С. Јованов  
2. В. Јованов

Овластен државен ревизор 10

М. Јованова

## ЦЕЛИ НА РЕВИЗИЈАТА

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.

Ревизорскиот опфат и применетата методологија во процесот на спроведување на ревизијата на успешност се подетално објаснети во Прилог 1

- Опфат и методологија од овој извештај.

Ревизорски тим:

1. С. Д. Д.
2. В. Д. Д.

Овластен државен ревизор 1

М. Ј. Ј.



## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

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

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

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

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

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

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

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

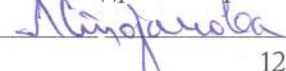
### 1. Правна рамка и стратешки документи

Во рамките на ризичната област која ги третира прашањата од Правна рамка и стратешки документи ревизијата се фокусираше на детектирање на евентуални слабости, недоречености и потенцијални ризици во законската регулатива кои може да влијаат на воспоставувањето и функционирањето на финансиското управување и контрола и внатрешна ревизија.

Ревизорски тим:

1.   
2. 

Овластен државен ревизор

  
12

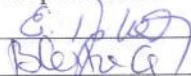

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Согласно одредбите од Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор и Законот за јавна внатрешна финансиска контрола градоначалникот има одговорност да воспостави организациска структура и процедури за работа со кои ќе се обезбеди функционирање, следење и развој на стабилно финансиско управување и контрола, како и за одредување и остварување на целите на субјектот преку изготвување и реализација на стратешките и други планови и програми, заради остварување на целите.

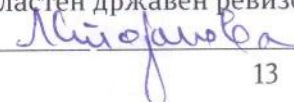
Во таа насока Општина Ресен има изготвено стратешки документи и интерни акти и тоа:

- ✓ Општина Ресен има донесено стратешки документ за **рурален развој за период 2009 - 2013**. Во подготовката на истиот воспоставена е соработка со МААПС - Програма за поддршка на советодавните услуги во земјоделството во Република Македонија, финансирана од СИДА - Програма на Владата на Кралството Шведска. Општина Ресен, имајќи ги во предвид децентрализираните надлежности и важноста на руралниот развој има изработено стратешки развоен документ за рурален развој на општината. Истата ги поставува механизмите преку кои луѓето од руралните средини, заедно со локалните власти ќе делуваат во развојниот процес на општината.
- ✓ Општина Ресен има **изготвено План на програми за развој за 2014 - 2016 година**. Согласно степенот на реализација на инвестиционите активности предвидени во Планот на програми за развој за 2012 - 2014 година и насоките согласно Стратегијата за развој на Општина Ресен, фокусот на предложните активности е од развоен карактер кои се реализираат преку соодветни годишни програми. Тригодишниот План на програми за развој за 2014 - 2016 година се состои од капитални инвестиции во областите: изградба на објекти, водоснабдување, канализација, изградба, реконструкција и рехабилитација на локални патишта и улици, чистење на речните корита и локален економски развој. Целта на ваквото програмирање е создавање на предуслови за задоволување на потребите на граѓаните, подобрување на квалитетот на живот, како и заштита на животната средина.
- ✓ Со донесување на Буџетот за 2013 година за Општина Ресен од страна на советот на општината, донесени се програми за: уредување на градежно земјиште, одржување на локални патишта и улици, јавно осветлување, изработка на урбанистички планови и уредување на градежно земјиште на подрачјето на општината, водоснабдување со вода за пиење во населени места кои не се приклучени на регионалниот водовод на општина Ресен, активности од областа на социјална заштита, спортот, култура, образование, но не е изготвен и донесен акт/ програма за работа за 2013 и

Ревизорски тим:

1.   
2. 

Овластен државен ревизор

  
13



## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

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

- ✓ Со Годишниот извештај за 2013 година, кој го усвоил советот, општината известува за средствата, побарувањата, обврските и изворите на средствата и нивната вредност, за реализација на наменските, капиталните и блок дотациите. Составен дел на овој извештај се годишната сметка и извештајот од одговорниот сметководител со кој се потврдува точноста и веродостојната на годишната сметка.
- ✓ Во рамките на ризичната област правна рамка и стратешки документи, во согласност со член 15 став 2 од ЗЈВФК, во јануари 2012 година, Општина Ресен има изработено Стратегија за управување со ризици. Со Стратегијата се утврдени политиките за управување со ризиците, како и елиминирање или намалување на ризикот до прифатливо ниво, одржувајќи ги социјалните и финансиските трошоци на можен минимум. Стратегијата не е одобрена од претходниот како ни од сегашниот градоначалник (детално образложено во точка 2.1.2.).

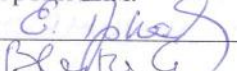
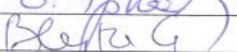
Донесените стратешки документи и законската рамка согласно која функционира Општина Ресен се добра основа за нејзино правилно и успешно работење и за воспоставување на систем на финансиско управување и контрола за чие ефикасно и ефективно функционирање потребни се активности во правец на усвојување на изготвената Стратегија за управување со ризици.

### 2. Финансиско управување и контрола

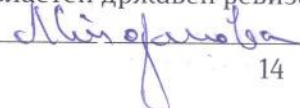
- 2.1. Во рамките на ризичната област која третира прашања од **финансиското управување и контрола**, ревизијата имаше за цел да даде одговор на повеќе ревизорски прашања поврзани со компонентите:
  - 2.1.1. Контролна средина,
  - 2.1.2. Управување со ризиците,
  - 2.1.3. Контроли,
  - 2.1.4. Информации и комуникации,
  - 2.1.5. Мониторинг.

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

Ревизорски тим:

- 1. 
- 2. 

Овластен државен ревизор





## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

### 2.1.1. Контролна средина

Раководителот на субјектот има обврска согласно одредбите на Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор и подзаконската регулатива од оваа област да обезбеди непречено функционирање на финансиско управување и контрола заради остварување на општите и посебните цели на субјектот.

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

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

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

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

- ✓ Целокупното работење и внатрешната организација на Општина Ресен се уредени со Статутот од 2010 година, Одлуката за организацијата, делокругот и начинот на извршување на задачите на општинската администрација и Правилникот за систематизација на работните места на општинската администрација од 2012 година и истите согласно организационите промени редовно се ажурираат. Одлуката за организацијата и Правилникот за систематизација на работните места на

Ревизорски тим:

1. Е. Писка
2. В. Писка

Овластен државен ревизор

М. Стефанов



## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

општинската администрација имаат јасно и прецизно прикажана организационата структура, должности, одговорности и надлежности по работни места. Наведените акти се подготвени во согласност со Уредбата за начелата за внатрешна организација на органите на државната управа и за нив е добиена согласност од Агенцијата за администрација.

- ✓ Согласно член 9 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола во актите за внатрешна организација и систематизација на Општина Ресен, предвиден е Сектор за финансиски прашања надлежен за вршење на работите од областа на финансиското управување и контрола. Со постојната кадровска екипираност на единицата за финансиски прашања обезбедено е функционирање, следење и развој на ФУК. Во Секторот систематизирани се 33, а пополнети се 16 работни места, при што нема раководители на одделение за буџетска координација, одделение за сметководство и плаќање како и одделение за администрирање на даноци, такси и надоместоци.
- ✓ Согласно Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор субјектот треба да има пишани процедури кои треба да бидат сеопфатни, комплетни јасни, класифицирани за важните активности и да се достапни до сите вработени. Со извршената ревизија констатиравме дека во Општина Ресен за функционирање и следење и развој на ФУК, изработени се следните мапи на работни процеси и тоа:
  - Мапа на работен процес - набавка и користење на услуги со плаќање во готово,
  - Мапа на работен процес - контрола и исплата на влезни фактури,
  - Мапа на работен процес - пресметка и исплата на плата на вработените.Наведените интерни акти - мапи на работни процеси во Општина Ресен се изработени во 2012 година, од страна на државни службеници од Одделение за финансиски прашања. Општината има отпочнато примена на горенаведените мапи во 2012 и 2013 година, иако истите не се одобрени од тогашниот градоначалник. Нивната примена продолжува и во текот на 2014 година кога истите се одобрени. (детално образложено во точка 2.2.1.2.).
- ✓ Во однос на барањата кои се пропишани со Законот за воведување на систем на управување со квалитет и заедничка рамка за проценка на работењето и давањето на услуги во државната служба, Општина Ресен во текот на 2014 година има започнато се активности за обезбедување ISO 9001 стандард за управување со квалитет. Во септември 2014 година во тек е спроведување на постапка за ЈН, за услуги од консултанска куќа за имплементација на систем на управување со квалитет 9001:2008.

Ревизорски тим:

1. Е. Плес  
2. Венка

Овластен државен ревизор

Мандарина



## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- ✓ Вработените во Општина Ресен се запознаени со Етичкиот кодекс за државните службеници кој го уредува начинот на однесување и работење со цел да се обезбеди почитување на принципите на законитост, професионален интегритет, ефикасност, ефективност и посветеност при вршењето на службените должности. За постапување спротивно на одредбите утврдени со овој кодекс се преземаат дисциплински мерки.
- ✓ Од страна на градоначалникот на Општина Ресен донесена е годишна програма за едукација, како и доставен е полугодишен извештај за спроведените специјализирани обуки на државните службеници што е во согласност со член 24 од Закон за државни службеници. Вработените учествуваат на обуки со различни теми од работењето, по покана од други организатори.
- ✓ Согласно член 12 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, раководителот на Сектор за правни и општи работи, јавни дејности и финасиски прашања на Општина Ресен, има изработено **План за воспоставување и развој на финансиското управување и контрола** и методологија за спроведување на планот. Во Планот се дадени активности потребни за спроведување на системот на финансиско управување и контрола, рокови за спроведување на поединечните активности како и одговорни лица по поодделни активности.
- ✓ Раководителот на субјектот согласно член 50 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола има обврска да го спречува ризикот од неправилности и измами и да назначи лице кое ќе известува за неправилности и сомнежи за измами или корупција. Градоначалникот на Општина Ресен во текот на 2013 нема назначено лице задолжено за неправилности, кое има задача да ги прима пријавите за неправилности и сомнежи за измами или корупција и да доставува квартални извештаи до Управата за финансиска полиција.  
Во текот на вршење на ревизијата градоначалникот на Општина Ресен изврши назначување на лице за неправилности.

Наведените состојби упатуваат дека во Општина Ресен 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, начинот на делегирање на одговорноста и овластувањата, со исклучок на недоволната кадровска екипираност на Секторот за финансиски прашања во насока на градење на

Ревизорски тим:

1. Е. П. П. П.  
2. В. В. В. В.

Овластен државен ревизор

М. М. М. М.  
17



## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

контролна средина која ќе овозможи воспоставување на ефикасен и ефективен систем на финансиско управување и контрола.

### 2.1.2. Управување со ризиците

Проценка на ризикот е процес на утврдување и анализа на значајни ризици за постигнување на целите на субјектот и одредување на соодветен одговор. Според тоа утврдувањето на целите е предуслов за проценка на ризикот.

Субјектот во согласност со мисијата потребно е да изготви официјален документ во кој треба да ги дефинира главните цели, специфичните цели и очекуваните резултати.

Раководителот на субјектот има обврска да изготви стратешки и годишни планови во кои поставените цели треба да се според постојните кадровски и други ресурси заради минимизирање на ризикот од нивно неисполнување. Плановите треба да се ажурираат согласно настанатите промени во целите или ресурсите.


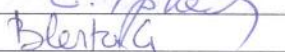
Во стратегиите, стратешките планови и планот на програмите за развој се дефинирани стратешките приоритети на општината со конкретно дефинирани задачи, резултати, индикатори, период на извршување, буџет и одговорни лица, а за нивна реализација на годишно ниво се носат и програми за работа за одделни области. ( детално образложено во точка 1)

- ✓ Согласно член 15 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, субјектите од јавниот сектор имаат обврска да донесат и континуирано да ја ажурираат Стратегијата за управување со ризиците, со која раководството ќе ја утврди политиката за управување со ризици и ќе ја определи улогата и одговорноста на сите вработени во субјектот во утврдувањето и управувањето со ризиците.

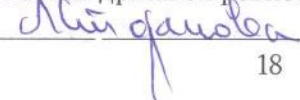
Работна група од тогашното одделение за финансиски прашања, врз основа на стекнато знаење и искуство од учество во обука - Твининг проект<sup>1</sup> наменета за 40 пилот општини, министерства и 25 институции од централно ниво, во 2012 година има изготвено Стратегија за управување со ризик. Со Стратегијата утврдени се политики за управување со ризиците, како и елиминирање или намалување на ризикот до прифатливо ниво, одржувајќи ги социјалните и финансиските трошоци на можен минимум. Изготвената Стратегија не е усвоена од претходниот и сегашниот градоначалник.

1 Твининг проект „Поддршка на процесот на фискална децентрализација преку зајакнување на капацитетите за стабилно финансиско управување и внатрешна финансиска контрола на локално и централно ниво.

Ревизорски тим:

1. 
2. 

Овластен државен ревизор





## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Со не усвојувањето на Стратегијата за управување со ризик, Градоначалникот на Општина Ресен, нема преземено потребни превентивни активности со основна цел, минимизирање на ризиците и исполнување на целите на субјектот.

Наведените состојби упатуваат на потреба за преземање на дополнителни активности за воспоставување и зајакнување на системот за управување со ризиците во функција на постигнување на целите на субјектот.

### 2.1.3. Контроли

Согласно член 16 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор раководство на субјектот треба да ги утврди контролните активности кои ќе се темелат на политики и процедури кои се воведуваат и спроведуваат за осигурување на спроведување на целите, односно управување со ризиците.

Контролни активности се политики и постапки воспоставени за справување со ризиците и постигнување на целите на субјектот. За да бидат ефективни контролните активности морат да бидат соодветни, да функционираат постојано според план во текот на целиот период, и да бидат рентабилни, сеопфатни, разумни и директно да се поврзани со контролните цели.

Тие вклучуваат голем број на различни контролни активности кои служат за откривање и спречување на ризици, како на пример:

- Постапки за овластување и одобрување;
- Контрола врз пристапот до ресурсите и евиденциите;
- Проверки;
- Усогласувања;
- Прегледи на оперативното извршување;
- Прегледи на работењето, процесите и активностите;
- Надзор.

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

- ✓ Согласно член 7 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола раководителот на субјектот е одговорен за воспоставување организациска структура и воведување на процедури за работа со кои ќе се обезбеди функционирање, следење и развој на стабилно финансиско управување и контрола. Во Општина Ресен изготвени се пишани процедури за најзначајните процеси, каде јасно се прецизирани контролните активности преку кои е обезбедено функционирање и

Ревизорски тим:

1. С. П. Коч  
2. В. Петков

Овластен државен ревизор

М. Стојанова  
19

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

следење на финансиското управување и контрола усогласени со барањата на ЗЈВФК.

Ревизијата констатира дека и покрај фактот што пишаните процедури се одобрени од одговорното лице во текот на 2014 година, општината има отпочнато со нивна примена во 2013 година.

- ✓ Донесените процедури се сеопфатни и јасни, достапни до сите инволвирани вработени, истите детално ги опишуваат соодветните работни процеси и се обезбедува соодветна документација и документирање на операциите. Со Мапа на работен процес - контрола и исплата на влезни фактури, дефиниран е текот на движење на документацијата за секое ниво на одговорност, а воспоставениот систем на контрола и правилна распределба на должностите и одговорностите овозможува секоја активност да се верификува од 3 меѓусебно независни лица. Овластувањата за одобрување, извршување, евидентирање во сметководствената евиденција, се делегирани на соодветно хиерархиско ниво, со цел трансакциите да се извршуваат на ефективен начин.
- ✓ Согласно Правилникот за систематизација на работни места во описот и пописот на работните задачи на раководителот на одделението за буџетска контрола и советникот од истото одделение, меѓу другите должности е и извршување на ex - post финансиска контрола, предвидена со член 21 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола.
- ✓ Постои ограничен пристап, заштита и правилна употреба на материјалните, финансиските и ИТ ресурси, преземени се мерки за контрола на пристап со 24 часа обезбедување, физичка заштита при влезот во општината, додека материјалните и нематеријалните средства се осигурени преку осигурителна компанија.

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

- ✓ Во планот за организација и систематизација на работните места во Општина Ресен нема предвидено посебна организациона единица од областа на ИТ, но во одделот за правни и општи работи во Секторот за правни, општи и јавни дејности, систематизирано е работно место систем администратор, должностите се дадени на лице вработено во Општината со посебно овластување.

Ревизорски тим:

1. С. Пелев  
2. Вертелев

Овластен државен ревизор

Минијанска  
20



## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- ✓ Резервна копија на податоци (backup) се прави на посебен медиум и чува во просторија во зградата на општината.
- ✓ Стратегијата за развој на ИТ е во работна верзија и истата се уште не донесена и одобрена.
- ✓ Пропишани се политики и процедури за користење и пристап ресурсите во ИТ системот.
- ✓ Распределба на надлежности во Апликациите за финансиско работење постои.
- ✓ При користењето на апликацијата за финансиско сметководство вградени одредени контроли за пристап до апликацијата и податоците.
- ✓ Податоците од финансиското работење од минати години не заклучени и постои можност да бидат променети.

Наведените состојби упатуваат дека во делот на контролните активности субјектот воспоставил соодветни политики и процедури во насока намалување на ризиците, освен во делот на Стратегија за ИТ, безбедноста податоците во информациските системи и зачувување на историјатот хронологијата на внесените податоци со што се укажува на потреба преземање на дополнителни активности за градење на соодветен информациски систем.

### 2.1.4. Информации и комуникации

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

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

Ревизорски тим:

1. Е. Пече  
2. В. Петров

Овластен државен ревизор

М. Јанева



## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

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


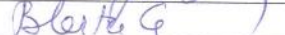
- ✓ Раководителите на секторите и одделенијата редовно го информираат градоначалникот за текот на работењето и степенот на извршување на задачите во доменот на реализација на буџетот, финансискиот план, употреба на ресурсите и остварувањето на стратешките планови и годишните програми како и за останатите активности на општината. Воспоставената комуникација меѓу раководителите и извршителите ги дефинира и крајните рокови за извршување на задачите. Се практикува меѓу организационите единици комуникација и состаноци, средби со буџетските корисници и деловни партнери, соработка со релевантни институции во Република Македонија. Целокупните оперативни процеси и трансакции се документираат со цел да се обезбеди соодветна трага за следење и мониторинг. Информациите и извештаите кои се изготвуваат и презентираат на редовна основа на раководството, создаваат можност за оценка на законитоста, економичноста, ефикасноста и ефективноста на работењето, со што е обезбедено целосно, прецизно, непречено, навремено дистрибуирање на информациите до крајните корисници.
- ✓ Градоначалникот согласно Статутот на општината најмалку два пати годишно го информира Советот за извршување на одлуките донесени од негова страна, а на секои три месеци дава квартални извештаи за степенот на реализација на одлуките донесени од Советот. Следењето на извршувањето на активностите е обезбедено преку конкретни показатели кои се составен дел на стратешките планови и програми.

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

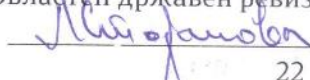
### 2.1.5. Мониторинг

Субјектот треба да изготви планови и програми за оценување на внатрешната контрола. Раководителот на субјектот треба да обезбеди континуирана проверка и оценување на функционирањето на внатрешната контрола и нејзините елементи. Не функционирањето или други утврдени проблеми треба да се решаваат оперативно преку преземање на корективни мерки. Системите на внатрешна контрола треба да се следат за да се оцени квалитетот на работење на системот со текот на времето. Следењето се постигнува со рутински активности, посебни процени или

Ревизорски тим:

1.   
2. 

Овластен државен ревизор

  
22



## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

комбинација од двете. Проверката на контролите треба да потврди и внатрешните контроли придонесуваат кон остварување на целите.

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

- ✓ Во Општина Ресен постои позитивен став од страна на раководството постапување по препораките дадени од надворешните ревизори.
- ✓ Општина Ресен преку единицата за финансиски прашања во теко 2013 година има извршено самопроцена на одделните процеси системот за финансиско управување и контрола во општината Годишниот финансиски извештај за 2013 година, доставен до ЦЕХ МФ дадени се информации за планираните и потрошени средствва, извештај за реализирани програми и извештај за активност за воспоставување и развој на финансиско управување и контрола 2013 година и извештај за спроведено самооценување на финансиско управување и контрола.

Наведените состојби упатуваат дека во Општина Ресен се преземат потребните активности за мониторингот како компонента на ФУК, функционира на ефикасен и ефективен начин.

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

Со ревизијата на процесите за управување и контрола при утврдување на ефективност на системот на интерни контроли при спроведувањето на набавките и плаќањата и заштита на средствата и обврските (инвентарисување на средствата и обврските) констатирана е следната состојба:

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

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

Системот на интерни контроли во процесот на набавките се состои од активностите за утврдување на потребата за набавки, иницирање

Ревизорски тим:

1. С. Плеска  
2. В. Плеска

Овластен државен ревизор

М. Стојанова

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

набавките и спроведување на постапки за доделување договори за јавни набавки.

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, раководителот на субјектот е должен да ги почитува основните принципи, односно да обезбедува: 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.

Со воспоставување на ефективен систем на интерни контроли во процесот на набавки се обезбедува транспарентност, фер конкуренција и објективност при изборот на економските оператори, со што се намалува ризикот од нерационално и неефикасно искористување на средствата во постапките за доделување договори за јавни набавки.

- ✓ Во Општина Ресен донесена е процедура „Набавка на стоки/услуги за проценета вредност до 5.000 евра во денарска противвредност”, но не се донесени пишани процедури за останатите видови на постапка и нема отпочнато со имплементирање на систем за управување со квалитет кој ќе се применува во процесот на ЈН.
- ✓ Во Правилникот за систематизација на работни места во Општина Ресен предвидено е работно место за вршење работи од областа на јавните набавки согласно член 29-а од ЗЈН, и има сертифицирано едно лице за вршење на работи од областа на ЈН.

Со извршениот увид во 11 постапки за јавни набавки од вкупно 28, не се констатирани отстапувања од законските одредби кои се однесуваат на: изготвување на годишен план за јавни набавки, започнување на постапка за доделување на договор за јавна набавка, изготвување на Одлука за утврдување на потребата од јавна набавка, изработка на тендерска документација, спроведување на постапка, изготвување, известување и објавување на Одлуката за избор/поништување, изготвување на договор за јавна набавка, следење на реализацијата на договорите за јавна набавка.

Ревизијата утврди дека се преземени потребните активности за воспоставување и функционирање на системот на интерни контроли во процесот на јавни набавки согласно законските одредби.

Ревизорски тим:

1. C. J. J. J.  
2. B. J. J. J.

Овластен државен ревизор

M. J. J. J.



## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

### 2.2.1.2. Системот на интерни контроли во процесот на плаќање

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

Ревизијата имаше за цел да ја оцени ефикасноста и ефективностa на системот на интерни контроли во процесот на плаќање преку добивање уверување дека:

- се врши точна и навремена исплата;
- плаќањата се вршат само за примените добра и услуги и на соодветен добавувачи и
- во главната книга се евидентираат единствено плаќањата направени за набавените стоки и услуги.

За таа цел ги детектиравме следните ризици, односно настани и состојбите кои може да имаат влијание врз остварување на целите на овој процес:

- исплата на погрешен износ;
- фактурата да не е во согласност со попатната документација или да нема комплетна документација;
- да е извршено плаќање, а да не е извршена услугата или примена стоката ;
- двојно плаќање на фактура;
- плаќање на друг субјект;
- плаќање без одобрение на овластено лице и др.

Имајќи ги предвид целите на процесот како и ризиците кои може да имаат влијание врз остварување на целите, ревизијата имаше за цел да ги детектира преземените мерки на раководството за ублажување на ризиците, односно да провери дали се воспоставени соодветни контроли и дали се ефективни и ефикасни во покривањето на ризиците и осигуруваат дека целите на процесот се исполнети.

- ✓ Пишаната процедура „ Контрола и исплата на влезни фактури” е јасна и сеопфатна, што овозможува ефикасно вршење на контроли во процесот на плаќање преку организационата единица која превезела финансиски обврски, со проверка и одобрување за исплата, која преставува прва ех анте контрола. Комплетната документација со барање за плаќање и листа на проверка се враќа во СФП каде се врши втора ех - анте контрола, врз основа на која се изработува налог за плаќање, подготовка на документација за плаќање и нејзино одобрување, плаќање и евидентирање

Ревизорски тим:

1. Е. Делчев
2. Велента

Овластен државен ревизор

Маријана

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

во сметководствената евиденција.

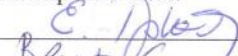
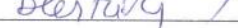
Со увид во деловните книги на Општина Ресен и извршените тестови на усогласеност кои имаа за цел потврдување на функционирањето на системот на интерни контроли во делот на процесот на плаќање, утврдивме дека истите функционираат со одредени отстапувања и тоа:

- ✓ Со увид во извршените трансакции по основ на плаќање/трансфери за ОИК ревизијата утврди отстапување од пишаната процедура. Ревизијата утврди дека извршеното плаќање е без прилог на комплетна документација, како и без предвидените контроли и тоа: прва контрола - листа за проверка за преземена финансиски обврски, и втора контрола - листа за проверка на барање за плаќање, како и образец наредба за плаќање, согласно предвидената процедура.
- ✓ Сметката на Општина Ресен отворена во рамките на Трезорската сметка, преку која се врши финансиското работење, континуирано е блокирана уште од 2009 година, а оваа состојба продолжува и во текот на 2013 и 2014 година. Од тие причини дел од намирувањата на обврските и побарувањата се вршат со пресметка односно со пребивање (компензација), промена на доверител или должник – отстапување на побарување со договор (цесија) и со упатување (асигнација), како начини на плаќање на истите, што е спротивно на член 25 став 2 од Законот за платен промет<sup>2</sup>. Буџетските корисници и единките корисници и другите субјекти кои имаат трансакциски сметки во трезорската главна книга и истите се блокирани, не можат да вршат плаќање со пресметка. Плаќања со пресметка се вршени од 2008 година заклучно до април 2013 година, а истите не се реализирани преку платниот промет на трезорскиот систем, што е спротивно со член 18 од Законот за сметководство на буџетите и буџетските корисници<sup>3</sup>, согласно кој, признавањето на приходите и другите приливи, расходите и другите одливи содржани во главната книга на буџетите и буџетските корисници се спроведува според сметководственото начело на парично искажување. Ваквиот начин на наплата на побарувањата и исплата на обврските придонесуваат платниот промет да се врши надвор од трезорскиот систем, со што се нарушува и принципот на паричното искажување.
- ✓ Општина Ресен нема извршено сметководствено евидентирање на

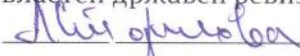
<sup>2</sup> Закон за платен промет, Службен весник на РМ бр. 113/07, 22/08, 159/08, 133/09, 145/10, 35/11; 11/12; 59/12; 166/12 и 170/13.

<sup>3</sup> Законот за сметководство на буџетите и буџетските корисници Службен весник на РМ бр. 61/02; 98/02; 81/05 и 24/11.

Ревизорски тим:

1.   
2. 

Овластен државен ревизор

  
26



## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

обврските и побарувањата, кои се платени и наплатени со пресметка. Наведеното е спротивно со член 7 од Законот за сметководство на буџетите и буџетските корисници, согласно кој податоците регистрирани во деловните книги и во другите извештаи треба да бидат целосни и навремено евидентирани што има за ефект неточно искажување на билансните позиции искажани во финасиските извештаи.

Наведените состојби упатуваат дека системот на интерни контроли во процесот на плаќање во Општина Ресен не функционира на задоволително ниво и не се обезбедени услови за навремено откривање на ризици и грешки, за точноста и целосноста на финансиските евиденции.

### 2.2.2. Инвентарисување на средствата 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. Ревизијата имаше за цел да ја оцени ефективностa на системот на интерни контроли во процесот на инвентарисување, односно во спроведување на пописот преку добивање уверување дека:

- пописот е извршен во законски утврдените рокови;
- 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 од извршениот попис и истиот е разгледан и одобрен од надлежните органи и
- донесен е акт за прифаќање на извештајот за извршениот попис во кои се содржани детални насоки за постапување.

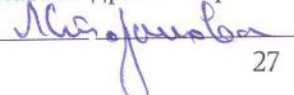
Од аспект на целосноста и квалитетот со кој е извршен пописот ревизијата го утврди следното:

- ✓ Во Општина Ресен не е донесена процедура за извршување на попис.
- ✓ Пописот на недвижниот имот не е целосен односно, пописната комисија не извршила попис на целиот недвижен имот со кој располага Општината за кој има имотни листи;

Ревизорски тим:

1.   
2. 

Овластен државен ревизор



## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- ✓ Не е извршен попис на побарувањата и обврските согласно член 31-в од Правилник за сметководство на за буџетите и буџетските корисници согласно кој пописната комисија треба да го утврди правниот основ, старосната структура на побарувањата и обврските;
- ✓ Пресметката на амортизација и ревалоризација на основни средства е извршена по групи, но не и поединечно за секое основно средство;

Поради наведените состојби, во процесот на инвентарисување постојат ризици кои имаат за ефект нецелосно извршување на пописот и не усогласување на состојбата на средствата и нивните извори искажани во сметководството со фактичката состојба утврдена со пописот.

### 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:

- ✓ Во Правилникот за систематизација на работните места на Општина Ресен, предвидено е одделение за внатрешна ревизија со три извршители, како независно одделение од другите организациони делови. Основна цел на одделението за внатрешна ревизија е следење и примена на законските прописи од областа на внатрешна ревизија и подобрување на работењето на субјектот и вршење на независна, стручна проценка на системот на финансиско управување и контрола. Општина Ресен во изминатиот период нема вработено внатрешен ревизор и од тие причини во текот на 2013 година има склучено Договор за меѓуопштинска соработка со Општина Демир Хисар за обезбедување на услуги од внатрешна ревизија, но за 2013 и 2014 година не е извршена ревизија во корист и за сметка на Општина Ресен.
- ✓ Склучениот Договор за меѓуопштинска соработка за обезбедување на услуги од внатрешна ревизија на Општина Ресен со Општина Демир Хисар, не е во согласност со член 30 од ЗЈВФК, согласно кој ЕВР задолжително се основа во сите субјекти од јавниот сектор чиј просечен годишен буџет/финансиски план во последните три години го надминува износот од 50 милиони денари.

Ревизорски тим:

1. Е. П. Кевеј  
2. В. К. Г.

Овластен државен ревизор

Митрфанова



## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

### ЗАКЛУЧОК

Надлежните органи за управување и раководење со субјектот имаат обврска : преземање мерки, политики и конкретни активности за пропишување и 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 Ресен констатиравме дека: донесени се имплементирани стратешки и годишни програми за работа, правилници : организација на работата и систематизација на работните места, кодекс на однесување и воспоставени се ефикасни системи на комуникација и соодветна размена на информации, што упатува дека делумно се преземени потребни 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.

Постојат можности за подобрување на функционирањето и развојот на системот на финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија и делот на доследна примена на донесените пишани процедури , воспоставување на систем за управување со квалитет усогласен со меѓународниот стандард ISO 9001: 2008, ажурирање и усвојување на стратегија за управување со ризици и ИТ безбедносни политики во функција на воспоставување на систем на финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија кој ќе придонесе непречено реализирање 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 Ресен. Препораките произлезени од оваа ревизија се насочени кон воспоставување и подобрување на системот на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија.

### ПРЕПОРАКИ

1. Назначеното лице за неправилности, да отпочне со активности за доставување квартални извештаи до Управата за финансиска полиција и да воспостави соработка со лицата надлежни за ФУК.
2. Градоначалникот на Општина Ресен да преземе мерки и активности за ревидирање на изготвената Стратегија за управување со ризици и нејзи

Ревизорски тим:

1. Е. Плато  
2. Велко

Овластен државен ревизор

М. Симонова

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

усвојување.

3. Да продолжат активностите за донесување на Стратегија за развој на информацискиот систем и да се преземат мерки и активности на крајот на фискалната година да се заклучат деловните книги/податоците во информациските системи.
4. Градоначалникот на Општина Ресен да ги продолжи започнатите активности за обезбедување ISO 9001 стандард за управување со квалитет .
5. Градоначалникот на Општина Ресен да преземе активности и мерки за зајакнување на ефективностa и ефикасноста на системот на интерни контроли во процесот на инвентарисување на начин што извршувањето на пописот ќе биде во согласност со законските одредби.
6. Градоначалникот на Општина Ресен да преземе мерки и активности за кадровско екипирање на Секторот за финансиски прашања во функција на ефикасно функционирање на системот на финансиско управување и контрола и Одделението за внатрешна ревизија со цел воспоставување на внатрешната ревизија и обезбедување на услови за непречено функционирање на истата.
7. Градоначалникот на Општина Ресен во соработка со надлежните органи да преземе мерки и активности наплатата на побарувањата и исплата на обврските платниот промет да се врши во рамките на трезорскиот систем .

---

Ревизорски тим:

1. С. Пркоски  
2. В. Бркоски

Овластен државен ревизор

М. Јанковиќ



## Опфат и методологија

Ревизијата на успешност е извршена во согласност со стандардите за државна ревизија на Меѓународната организација на Врховни ревизорски институции (ИНТОСАИ) кои се пропишани за примена во Република Македонија при вршењето на државната ревизија. Овие стандарди бараат ревизијата која ја извршивме да биде планирана и извршена со цел да обезбеди разумни основи за нашите наоди и заклучоци. Соодветно на тоа применивме процедури за кои сметавме дека се неопходни во дадените услови.

Ревизијата на успешност претставува објективна и систематска проверка на докази со цел обезбедување на независна проценка за функционирањето на организации, програми, активности или функции со цел обезбедување информации за подобрување на јавната отчетност и олеснување при носење на одлуки од страна на оние кои имаат одговорност да преземат или иницираат корективни дејствија.

Ревизијата вклучува проценка на можни ризици, испитувања на докази, како и проценки направени од страна на раководството на субјектот опфатен со ревизијата, давање општа оценка за дејноста, организациони, програмски и проектни активности. Веруваме дека извршената ревизија ни обезбедува разумна основа за изнесенiot заклучок.

## Опфат

Ревизијата на успешност - Ефикасност и ефективност на системот на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија во Општина Ресен е спроведена со цел да се даде оценка дали е постигната целта 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 и јакнење на одговорноста при извршување на задачите.

Податоците прикажани во деловите од овој извештај се обезбедени од евиденциите и информациите добиени од лицата во институцијата надлежни за конкретната област.

## Методологија

При вршењето на ревизијата на успешност, користени се документирани и аналитички докази како и физички и усмени докази кои ги обезбедивме по пат на примена на методологијата и техниките на ревизијата, вршење на физичко набљудување, разговори и интервјуа, приложена документација и извршени анализи, формирање на заклучоци кои произлегоа од истите.

Ревизијата на успешност е спроведена имајќи ги предвид одредбите посочени во законските и подзаконски акти, стратегии, програми, извештаи,

Ревизорски тим:

1. Е. Пркев
2. В. Велка

Овластен државен ревизор

М. Јанева

согледувања, проценки, финансии и анализи, кадровска структура, и нејзин пополниетост, опременост, организациона поставеност како и други документ поврзани со активноста предмет на нашата ревизија. Како основни ќе ги споменеме:

- Закон за јавна внатрешна финансиска контрола,
- Стандарди за внатрешна контрола во јавниот сектор,
- Стандарди за внатрешна ревизија,
- Закон за сметководство за буџетите и буџетските корисници,
- Правилник за сметководство за буџетите и буџетските корисници,
- Закон за јавните набавки,
- Закон за државни службеници,
- Законот за локална самоуправа,
- Закон за буџетите,
- Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа,
- Подзаконски акти .

Ревизијата е спроведена со увид во поткрепувачката документација, анализ на податоците, снимање на фактичката состојба кај субјектот, интервјуа и разговори, подготвени, испратени и добиени прашалници и објаснувања до од субјектот и надлежните лица кај истиот, увид во поднесената документација од субјектот, анализи и пресметки, споредување на тековните состојби со поставените критериуми, кои постапки имаа за цел да ги откријат причините за евентуалните разлики меѓу поставените критериуми и стварната состојба како и да дадат објективен одговор на поставената ревизорска цел.

Ревизијата на успешност е спроведена од страна на ревизорска екипа од ДЗИ во состав:

- м-р Лилјана Стојанова - помошник на главниот државен ревизор и овластен државен ревизор,
- Бранко Смилевски, раководител на ревизија и овластен државен ревизор,
- Елена Грнарлова- виш ревизор и овластен државен ревизор,
- Бљерта Селмани - ревизор и овластен државен ревизор,
- Насер Бафтијари - помлад ревизор и овластен државен ревизор и
- Сашко Јаковчевски – помошник раководител на ревизија.

Ревизијата е извршена по следните фази и периоди:

- Вршење на ревизијата - 22.09. до 30.09. 2014 година;
- Анализа на резултати и подготовка на Нацрт извештај од спроведената ревизија - 01.10. до 17.10.2014 година;
- Завршниот состанок со лицата одговорни за раководење со субјектот е одржан на ден 28.11.2014 година.

Ревизорски тим:

1. С. Стојанова  
2. Бранко Смилевски

Овластен државен ревизор 3:

Лилјана Стојанова



20.01.2015  
15 56/1

Архив. бр. знак	
Рок на чување	
20__ год	
Потпис	

До

Државен завод за ревизија

Ул., Македонија, бр. 12/3

Скопје

Предмет: Доставување на забелешки по Нацрт-Извештајот

Ве известувам дека на ден 19.12.2014 год со Ваш акт бр. 29-232/6 од 17.12.2014 год го добив Нацрт извештајот на Овластениот државен ревизор за извршената ревизија на успешноста на тема: Ефективноста и ефикасноста на системот на финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија во Општината Ресен и по истиот како поранешен Градоначалник Ви ги доставувам моите размислувања и забелешки со крајна цел истите да бидат составен дел на конечниот извештај.

Ресен

15.01.2015 год

Изготвил,

Михаил Волкановски

Поранешен Градоначалник

Почитувани,

Внимателно го прочитав и го проучив Нацрт-Извештајот за извршената ревизија на успешноста на тема: Ефективноста и ефикасноста на системот на финансиското управување и контрола и внатрешната ревизија во Општината Ресен и во целост се согласувам со дадената објективна и реална оценка од Ваша страна за ефикасноста и ефективноста на финансиското управување и контрола во оделот на вршење на работите во Општината Ресен на ефикасен и ефективен начин, во делот на усогласување на работата во Општината Ресен со Законите и општите акти, заштита на имотот, наменското, рационалното и транспарентното користење на буџетските средства, јакнење на одговорноста во општината и внатрешната ревизија.

За непречено остварување на целите на Општината Ресен за време на мојот мандат општината ги донесе и имплементира стратешките и годишните програми за работа, правилникот за организација и систематизацијата на работните места, кодексот на однесување, воспоставен беше ефикасен систем на комуникација и добра размена на информации а тоа значи дека беа превземени потребните чекори за воспоставување и обезбедување на ефективност и ефикасност на системот на финансиско управување и контрола, доследна примена на донесените пишани процедури, донесување на стратегија за управување со ризици и ИТ безбедносни политики.

За правилно и успешно на општината за време на мојот мандат донесени беа донесени стратешките и програмски документи и истите беа во континуитет ажурурани, превземени беа почетни активности за утврдување на ризичните области, процена на ризикот и негово намалување донесени се најголемиот број на процедури со цел намалување на ризиците и законито работење на општината. Исто така посебно внимание му беше посветено на јавните набавки и истите во целост се вршеа согласно Законот за јавни набавки.

Ги започнавме припремните активности за донесување на процедура за вршење на попис на средствата и изворите на средства а за што на повеќе пати се консултиравме и со Секторот за внатрешна контрола и управување при Министерството за финансии.



Исто така при крај беа и дел од потребните акти (процедури, правилници, упатства) согласно Законот за внатрешна финансиска контрола и Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор.

Во периодот додека бев Градоначалник беа донесени: програма за рураален развој на Општината за периодот 2009-2013, План на програма за развој 2012-2014 секоја година со донесување на буџетите се донесуваат над 40 програми и подпрограми кој се носеа согласно надлежностите на Општината утврдени со Закон.

Во јануари 2012 година беше изготвена Стратегијата за управување со ризици, со која беа утврдени политиките за управување со ризиците, намалување и елиминирање на ризиците до прифатливо ниво.

Во целост се согласувам со ревизорскиот наод каде што е констатирано дека Општина Ресен ги има донесено следните акти Статут на Општината Ресен, Одлика за организација, делкруг и начин на извршување на задачите на општинската администрација, Правилник за систематизација на работните места на општинската администрација, изготвени беа потребните пишани процеури, мапите за рааботните процеси и истите мислам дека беа сеопфатни, комплетни, јасни и со истите беа во целост запознаени вработените во локалната самоуправа, донесен беше и Етичкиот кодекс и со истиот беа запознаени вработените во општината, секоја година се носеше годишна програма за едукација, изработен беше План за воспоставува и развој на финансиското управување и контрола и методологија за спроведување на планот.

Сакам да Ве информирам дека колку што можам да се сетам за изминатиот период во 2012 година назначив лице задолжено за неправилности а исто така изготвена беше и Листа за неправилности како потребен акт со сите потребни елементи.

Се согласувам во целост со Вашиот наод дека Секторот за финансиски прашања и покрај тоа што беше пополнет со неколку лица истиот не беше во целост екипиран поради реален недостиг на средства во буџетот на општината и поради перманентната блокирана сметка на буџетот на Општината Ресен.

Стратегијата за управување со ризик беше изготвено во почетокот на 2012 година од страна на државните службеници од Одделението за



финансиски прашања, со истата и јас каако Градоначалник и одговорните лица во општината беа запознаени и информирани со политиките за управување со ризици, како и можностите за елиминирање или намалување на ризикот, а не ми е јасно од кои причини не е направена потребната формалност за усвојување на Стратегијата.

Согласно ЗЈФК, Општината Ресен во 2011 година почна со припремните работи а во 2012 година започнавме со воспоставување на организациски структури и воведување на процедури за работа со кои успеавме да обезбедиме функционирање, следење и развој на стабилно финансиско управување и контрола, при што ги изготвивме најголемиот број на пишани процедури на за најзначајните процеси каде ги прецизираме контролните активности за следење на финансиското управување и контролна усогласеност со Законот. Согласно ЗЈФК и знаењата добиени од повеќе обуки организирани од донаторот и Министерството за финансии успеавме да изготвиме процедури кои се сеопфатни, јасни, достапни до сите инволвирани вработени и во истите детално беа опишани потребните работи и процеси а исто така преку истите успеавме да ја обезбедиме потребната документација и потребните активности за документирање на сите потребни активности.

Прва Мапа на работни процеси која јаа применувавме во 2012 година во почетокот со потешкотии но потоа со голем степен на одговорност беше Мапата за работни процеси-контрола и исплата на влезни фактури со која беше дефиниран текот на движење на документацијата за секое ниво на одговорност, исто така воспоставивме целосен систем на контрола и правилна распределбан на должностите и одговорностите при што успеавме секоја активност да се верифицира од три меѓусебно независни лица. Ги изготвивме потребните овластувања за одобрување, извршување и евидентирање во сметководствената евиденција со што успеавме да овозможиме трансакциите да се изврштуваат на ефективен и законит начин. Исто така раководителот на одделението за буџетска контрола беше задолжен да врши ex-post финансиска контрола.

И покрај блокираната сметка успеавме да обезбедиме финансиски средства за физичка заштита при влезот во општината а метериалните и нематериалните средства беа осигурани преку осигурителна компанија. Ова значи дека во делот на контролните активности беа воспоставени



соодветни политики и процедури во насока на намалување на ризиците. Согласно ЗЈФК и Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор успеавме да воспоставиме добар систем на информации и комуникации на сите нивоа во општината а со тоа постигнавме и ефективна внатрешна контрола, стабилно финансиско управување и ефективно следење на состојбите со крајна цел навремено утврдување на ризичните состојби пред нивно настанување. Како резултат на овие активности обврска беше на раководителите на секторите и одделенијата редовно да ме информираат за целокупното работење и за степенот на извршување на задачите во доменот на реализација на буџетот финансиските планови и годишни програми и др. Исто така беше воспоставена добра комуникација помеѓу раководителите и извршителите. Воспоставивме пракса на комуникација и состаноци помеѓу организационите единици, средби со буџетските корисници, деловните партнери и со добар дел од државните институции. Информациите, извештаите и анализите кои што редовно се изготвуваа и се презентираа создадоа добра можност за оценка на законитоста, економичноста, ефикасноста и ефективноста на работењето а со тоа обезбедивме целосно, прецизно, непречено, навремено и транспарентно дистрибуирање на информациите до сите корисници.

Во 2011, 2012 и 2013 година изготвивме годишни финансиски извештаи и ги доставивме до ЦЕХ при Министерството за финансии а исто така во овој период вработените во одделението за финансиски прашања извршуваа самопроцена на одделните процеси на системот за финансиско управување и контрола а исто така извршуваа и самооценување на финансиското управување и контрола. Во 2011 годинаа беше донесена процедура за набавки на стоки /услуги за вредност до 5000евра а во 2012 година се започнаа припремните работи за изработка на процедури за набавки над 5000евра и за други видови на постапки за јавни набавки. Во 2012 година од субјектите инволвирани во процесот на јавни набавки побарав да почнаат со имплементирање на системот за управување со квалитетот во процесот на јавни набавки при што тој процес се започна меѓутоа дел од субјектите за оваа цел не беа во целост оспособени за ревизија на оваа обврска и затоа побарав истите ипнатака стручно да се оспособат. Имајќи ги во предвид одредбите од Законот за јавни набавки инсистирав во целост да се обезбеди транспарентност, јавност, економичност, ефикасност и отчетност и целосна примена на одредбите на Законот за јавни набавки.



Пишаните процедури овозможува ефикасно вршење на контрола во процесот на набавките и плаќањата а исто така се овозможи да се обезбеди комплетната документација со барањето за плаќање и листата на проверки и накрај се изработуваше налог за плаќање. Убеден сум дека кон крајот на 2011 година кога пробно се започна со реализација на процедурите а особено 2012 и 2013 година до април 2014 година во целост беа применети пишаните процедури. Точен е Вашиот наод дека Општината Ресен нема вработено внатрешен ревизор. Имајќи го во предвид значењето на внатрешната ревизија во Правилникот за систематизација предвидовме одделение за внатрешна ревизија како независно одделение. Со оглед на тоа да сметката на буџетот беше блокирана согласно од Правилникот за систематизација немавме финансиски можности за нови вработувања при што се обидов проблемот да го решам со ангажирање на лице од постојните вработени, меѓутоа ниту еден не ги исполнуваше условите за внатрешен ревизор за завремено надминување на проблемот почнувајќи од 2010 година потпишавме договор за меѓуопштинска соработка со Општината Демир Хисарза обезбедување на услуги за внатрешна ревизија.

Најголем проблем во моето четири годишно работење беше блокираната сметка од денот кога почнав да ја вршам функцијата Градоначалник (05.04.2009) континуирано до мојот мандат (10.04.2013). Дobar дел од обврските спремаа доверителите по основ на судски решенија беа подмирени согласно Упатството за начинот на извршување на налозите. За надминување на проблемите побаравме долгорочна позајмица од Министерството за финансии меѓутоа таакви средства не беа одобрени. Општината Ресен на повеќе пати 2009, 2010, 2011 и 2012 година од надлежните сидови бараше да се одобри лимит за обавување на основните функции на општината, меѓутоа од судовите добивавме негативен одговор. Бараниот лимит беше одобрен на 13.07.2012 година во износ од 4.242.000 денари со што се створија минимални услови за обавување на основните функции. Ова значи дека во мојот четиригодишен мандат општината работеше во исклучително тешки услови со блокирана сметка и без одобрен лимит функциониравме 38 месеци а со одобрен лимит само 10 месеци. Имајќи ја во предвид состојбата со блокираната сметка, неодобреното барање за одобрување на долгорочна позајмица и неодобрените лимит во целост беше доведено во прашање функционирањето на општината. Имено при блокирана сметка можевме да ги исплатиме само платите на вработените и надоместокот на



советниците. За делумно надминување односно ублажување на овој голем финансиски проблем се обидовме да консултираме соодветна литература, да бараме мислење од повеќе релевантни субјекти, да користиме искуство од други субјекти, да бараме стручно мислење од стручни лица при одржување на обуки, советувања и семинари, искуството од работењето на слични општини како Ресен, искуството од работењето на дел од Министерството, мислењата, насоките и препораките од ЗЕЛС, Министерството за економија и подпретседателот на Владата на РМ задолжен за економски прашања и други мислења и препораки од релевантни субјекти. Имајќи ги во предвид добиените мислења, насоки, препораки, искуствата од слични општини или од дел од Министерството и најнеопходната потреба од стварање на минимални услови за функционирање на општината се определивме дел од неодложните трошоци и нивното подмирување да го вршиме со пребивање (компензација) пред се со ЕВН Македонија, со отстапување на прбатувањето со договор (цесија) и со упатување (асигнација). Како резултат на ваквата состојба од голем број на доверители беа најавени поригорозни мерки и тоа за: исклучување на електричната енергија во објектите на општината, исклучување на електричната енергија за улично осветлување во градот и 40 селски населби, исклучување на греенето на објектите на општината и ТППЕ Ресен и дел од училиштата, неможност за користење на возилата заради немање на гориво исклучени беа фиксните и мобилните телефони и интернетот, не можевме да набавиме службени весници, канцалариски материјали не можевме да ја платиме котизацијата за учество на вработените на разни обуки, семинари советувања и сл. И ред други активности беа доведени во прашање основните функции на општината. Имајќи ја во предвид ваквата состојба која од ден на ден се влошуваше со можност во целост да се блокира целокупното работење на општината, бевме приморани дел од обврските спрема доверителите да ги подмириме по пат на компензација дел по пат на цесија или асигнација а со крајна цел стварање на минимални услови на работа.

По препорака на ЗЕЛС, ЕВН Македонија, Министерството за економија и Подпретседателот на Владата на Р.М. (актот Ви го доставуваме во прилог) потпишавме договор за компензација со ЕВН Македонија за подмирување на обврските за потрошена електрична енергија во зградата на Општина Ресен, објектот на ТППЕ Ресен, дел од



месни заедници за сите 5 основни училишта за оптршена електрична енергија за улично осветлување во градот и 40 селски населби за функционирање на семафорите во градот и за други корисници на буџетот.

Исто така беа потпишани договори за цесија со повеќе доверители со цел стварање на минимални услови за функционирање на општината и тоа:

- со телефонските оператори за пуштање во употреба на исклучените телефони и интернет врските
- со поштите на Македонија за поштенски услуги
- со МАКПЕТРОЛ за набавка на нафта за греење и гориво за возилата
- со Службен весник на РМ за набавка на службени весници
- со повеќе доверители за набавка на канцелариски материјал (хартија, тонери и друг потрошен материјал) за функционирање на администрацијата и советот на општината
- за плаќање на котизација за учество на вработените на разни обуки, советувања и семинари
- за регистрација и осигурување на патничните возила и за осигурување на објектите во сопственост на општината
- за тековно одржување и санирање на локалните патиштаа и улици
- за зимско одржување и за одржување на вертикалната и хоризонталната сигнализација
- за чистење на дел од речните корита со цел отстранување на последиците на големи поплави на дел од населби и земјоделски површини
- за оствариваање на дел од културните, образовните и спортските активности
- за реализација на минимум активности за заштита на животната средина предсе за заштита на Преспанското Езеро
- за подмирување на законските обврски за прскање околу речните корита и брегот на Преспанското Езеро за заштита од комарци



- за плаќање на обврските спрема ЗЕЛС и Пелагонискиот Плански регион
- за изработка на изведбени проекти, за изградба на локални патишта како основен предуслов за користење на средства од Светска банка и ЕБР во износ од 940.000евра
- за обезбедување на учество од 10% од вредноста на проектот за водоснабдување на градот и 20 селски населби одобрен од донација за изведба на два бунари
- за обезбедување на учество за проектот одобрен канцаларијата на ЕУ во Скопје за изградба на нов противпожарен дом и реконструкција на основното училиште во с.Подмочани (вредноста на донаацијата беше 330.000евра)
- за изработка на изведбени проекти за реализација на одобрени средства од Владата на РМ
- за покривање на основните трошоци за автобусот одобрен за основно образование дониран од Владата на Р. Кина

Доколку не се користеше начинот на подмирување на обврските по пат на компензација и цесија за горенаведените активности во прашање беше доведено функционирањето на општината односно работењето на општината во целост ќе беше паарализирано а последиците по граѓаните ќе беа ненадоместливи.

На мислење сум дека Извештајот за ивршената ревизија на успешноста и ефикасноста на системот на финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија во општината Ресен е реален и објективен и убеден сум дека истиот за времен на моето работење добро функционираше и обезбедуваше веродостојност и ефикасност во работењето. Исто така сооглед на тоа да изработени се поголемиот дел од потребните акти и документи при крајот на мојот мандат констатирав дека овој процес треба да продолжи со превземање на дополнителни активности за целосно довршување на истиот.

Убеден сум дека ќе ги прифатите моите забелешки за причините за кои што се вршеше плаќањето на обврските спрема доверителите по пат на компензација и цесија во услови на блокирана сметка на буџетот со

крајна цел да се створат минимални услови за обавување на основните функции на општината.

Во прилог Ви доставувам:

- барање за долгорочна позајмица
- барање до Основен суд Скопје
- барање до Основен суд Битола
- прецизирање на барањето до Основен суд Битола
- барање до председателот на Основниот суд Битола
- приговор до Основниот суд Битола
- известување од Министерството за правда
- препораки од ЗЕЛС
- менаџирање во превземањето на обврските од ЗФР
- мислење од ЗФР
- практични примери -начин на евиденција на побарувањата и нивната исплата -ЗФР
- договори за цесија од Министерството за транспорт и врски
- догово за цесија со Фондот за води
- пример за книжење во општината на договор за цесија
- договори за цесија од општините Карпош и Струга

Ви благодарам на соработката

Со почит,

Михаил Волкановски





## ОДГОВОР

## на забелешки по Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор

На Нацрт извештајот за извршената ревизија на успешност – Ефикасност и ефективност на системот на финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија во Општина Ресен добиени се забелешки од поранешниот градоначалникот на Општина Ресен заведени во Државниот завод за ревизија под број 15– 56/1 од 20.01.2015 година.

Забелешките се разгледани и е оценето дека истите преставуваат известувања за причините за констатираните состојби за системот на финансиско управување и контрола и внатрешна ревизија во Општина Ресен. Забелешките се општи без повикување на конкретна област или препорака од Нацрт извештајот.

Бидејќи забелешките се известување за причините за констатираните состојби и не содржат елементи за измена или дополнување на состојбите искажани во Нацрт извештајот, формулациите на констатираните состојби и препораки остануваат исти и во Конечниот извештај.

Ревизорски тим:

1. Е. Попов
2. В. Попов

Овластен државен ревизор

Мирјанка