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

Бр.12-323/5

Скопје, 12.04.2010 година

ДО
ГРАДОНАЧАЛНИКОТ НА ОПШТИНА КАВАДАРЦИ

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

1. Предмет на овој Конечен извештај е извршената ревизија на финансиските извештаи на Органот на Општина Кавадарци за 2008 година, кои се прикажани на страните од 8 до 10.

2. Ревизијата на финансиските извештаи од точка 1 на овој извештај е извршена согласно член 2 став 1 и 2 од Законот за државна ревизија и Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија согласно член 9 од Законот за државна ревизија.

3. Не е вршена ревизија, ниту сме издале било каков извештај, за финансиските извештаи на Органот на Општина Кавадарци за годината која и претходи на годината која е предмет на оваа ревизија. Извршена е ревизија и е издаден извештај за финансиските извештаи на Органот на Општина Кавадарци за 2006 година. За вистинитоста и објективноста на финансиските извештаи како и за законското и наменското користење на средствата во финансиските трансакции, даденото мислење е негативно.

4. Финансиските извештаи од точка 1 на овој извештај се одговорност на раководството на субјектот, застапувано од:

- Панчо Минов – градоначалник на општина Кавадарци во 2008 година.

5. Одговорност на ревизорите е да го издадат овој извештај, прикажан на страните од 1 до 7 и да дадат мислење за финансиските извештаи од точка 1, засновано на извршената ревизија.

6. Ревизијата од точка 1 на овој извештај е планирана и извршена во периодот од 21.12.2008 до 22.01.2010 година, од страна на тим на Државниот завод за ревизија.

7. Цел на ревизијата на финансиските извештаи од точка 1 на овој извештај е да овозможи ревизорот да изрази мислење:
   - дали финансиските извештаи вистинито и објективно ја искажуваат финансиската положба и резултатот на финансиските активности во согласност со применетата законска регулатива;

- дали е остварено законско и наменско користење на средствата кои претставуваат државни расходи;

8. Финансиските извештаи кои се предмет на овој извештај се засновани на годишната сметка составена според важечките прописи во Република Македонија со извршени рекласификации поради добивање на појасна слика.

9. Ревизијата 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 да се планира и подготви, со цел да се добие разумно уверување дека финансиските извештаи се ослободени од значајни погрешни прикажувања. Ревизијата вклучува испитувања на докази, проценување на користени сметководствени принципи, како и на важни проценки направени од страна на раководството на субјектот од точка 1 на овој извештај, давање општа оценка за презентацијата на финансиските извештаи и давање оценка за конкретни финансиски трансакции. Веруваме дека извршената ревизија ни обезбедува разумна основа за изразеното мислење.

10**.** Со ревизијата на финансиските извештаи за 2008 година, ревизорите на Државниот завод за ревизија го утврдија следното:

10.1. Систем на интерни контроли во процесите

10.1.1. Процес на плаќања

При оценка на процесот на безготовинско плаќање, ревизијата констатира дека не е воспоставен систем на внатрешна финансиска контрола, иако Градоначалникот на Општината во април 2007 година има донесено Правилник за движење на сметководствената документација во процесот на безготовинско и готовинско плаќање. Ревизијата го утврди следното:

- приемот на сметководствените документи се врши од страна на градоначалникот пред архивски да се заведат и запишат во книга на влезни фактури;
- не постои доказ дека градоначалникот извршил увид во влезната документација;
- ликвидирањето на документацијата се врши од аспект на почитување на процедурите, без доказ дека е извршена математичка и логичка контрола на документот;
- фактурите и ситуациите не се потврдени од одговорно лице дека набавката е во рамки на договорените количини и цени;
- поткрепувачката документација е нецелосна кај ситуациите на градежни работи (недостасуваат градежни книги и дневници како поткрепа на извршените работи);
- нема доказ дека одговорниот сметководител со својот потпис потврдува дека исплатата се должи на основа реални и објективни документи.

Причина за ваквата состојба е тоа што во Правилникот за систематизација на работните места во Општина Кавадарци не постои јасно разграничување на надлежностите и одговорностите на вработените, односно не се обезбедени услови за:

- ex-ante финансиска контрола (проверка на точноста и усогласеноста на сите документи кои се однесуваат на финансиските активности и создавање обврски и расходи со законите, подзаконските и интерните акти, одлуки и договори пред

нивно извршување) од страна на раководителите на секторите и одделенијата за кои се направени расходите, како и од други лица вклучени во процесите и
- ex-post финансиска контрола (проверка на усогласеноста на активностите со законските, подзаконските и интерните акти, одлуки и договори по нивното извршување) со цел проверка на законско и наменско користење на средствата.

Делумната примена на донесените интерни акти не обезбедува услови за целосно функционирање на интерните финансиски контроли и создава услови за постоење на ризик од ненаменско и незаконско користење на средствата.

Препорака:
Градоначалникот да преземе активности за доследна примена на донесените пишани процедури за движење на документацијата.

10.2. Неправилна примена на акти

10.2.1. Во декември 2007 година од страна на градоначалникот на општината донесени се поединечни решенија за советниците за враќање на незаконски исплатените средства по основ паушали и надоместоци над законски утврдените износи, а согласно заклучоците на советот за постапување по препораките на ревизијата од 2006 година. Вкупниот износ со кој се задолжени советниците изнесува 786 илјади денари. До денот на спроведување на ревизијата, советниците немаат постапено по решенијата, ниту пак службите на општината имаат преземено активности за наплата на побарувањата од советниците.
Непочитувањето на актите донесени од надлежните органи придонесува за ненаменско и незаконско користење на средствата.

Препорака:
Градоначалник да преземе мерки и активности овие средства да бидат вратени.

10.2.2. Општина Кавадарци не ги исполнува во целост договорите кои ги склучува со изведувачите за изградба на објекти:

- ✓ Плаќањето на обврските секогаш е во многу пократок период од договорените;
- ✓ Општина Кавадарци не презема мерки за заштита од непочитување на роковите за изградба на објектите согласно понудата и договорот со изведувачите иако со договорите е предвидено наплаќање на пенали;
- ✓ Не се обезбедени гаранции за квалитет;
- ✓ Не се врши технички прием.

Непочитувањето на одредбите од договорите создава услови за нееднаков третман на изведувачите, можности од загуби, ненавремена реализација на проектите и зголемени трошоци.

10.2.3. Не е извршен попис на материјалните и паричните средства, залихите и нивните извори, побарувањата и обврските за 2008 година. Ова не е во склад со одредбите од Законот и Правилникот за сметководство на буџетите и буџетските корисници неможе да се изврши усогласување на состојбите во сметководството со фактичките состојби на средствата, а со тоа се зголемува можноста за изготвување на нереални финансиски извештаи.

Препорака:
Одговорното лице да преземе мерки и да обезбеди спроведување на годишен попис на средствата, залихите, изворите, побарувањата и обврските.

10.3. Неправилна примена на сметководствени политики и начела

10.3.1. Во 2008 година извршени се набавки на заштитни јакни, ПВЦ одела, чизми, маски, чевли и ракавици за пожарникарите, знамиња, новогодишни украси, елка и друго кои не се сметководствено евидентирани. Општина Кавадарци нема усвоено сметководствени политики за евидентирање на набавките и давањето во употреба на материјалите и ситниот инвентар.
Невоспоставената евиденција на залихите на материјали и ситен инвентар во употреба не е во согласност со Законот за сметководство на буџетите и буџетските корисници и создава услови за непостоење релевантни податоци и информации за видот и вредноста на инвентарот со кој располага општината, како и можност за ненаменско користење на материјалите.

Препорака:
Одделението за финансии и буџет да донесе соодветни сметководствени политики за евиденција на набавките и давањето на материјалите и задолжувањето со ситниот инвентар во употреба.

10.4. Неправилности во искажувањето на приходите/расходите

10.4.1. За изградба, реконструкција, поправки и тековно одржување на улици и други градежни работи се извршени плаќања во износ од 40,462 илјади денари, без да бидат обезбедени потребните документи пропишани со Законот за градење. Ревизијата достави спецификација на градби наведени во Прилог 1 за кои побара на увид да бидат доставени: одобрение за градба/реконструкција, проект/скица - план, налог за воведување во работа, градежен дневник, градежна книга, извештаи за извршените работи од надзорните органи, записници за прием на извршените работи.
До денот на завршувањето на ревизијата, не ни беа доставени на увид бараните документи.
Непочитувањето на Законот за градење во смисла на необезбедена документација пропишана со закон создава ризик од намалена транспарентност во работењето на општинската администрација и плаќање за незавршени работи.

Препорака:
Раководителот на секторот за комунални работи, урбанизам, сообраќај и заштита на животната средина да донесе интерни процедури со кои ќе се утврди минимум документи кои треба да ги содржи секое досие за објектите од комуналната инфраструктура.

10.4.2. Од позицијата Субвенции и трансфери исплатени се парични средства во вкупен износ од 503 илјади денари до здруженија на граѓани, невладини организации и спортски клубови, културни установи и на физички лица за организирање или учество на културни, спортски и други манифестации. Одобрувањето на овие средства се врши по поединечни барања, без програма на општината, без утврдени критериуми и претходно распишан оглас за распределба на средствата.
Од барателите на средствата не се бара годишна програма за планираните активности, повратно известување дека манифестацијата за која се доделени средства е спроведена, што не е во согласност со одредбите од Законот за здруженијата на граѓани и фондации.
Средствата кон спортските клубови се доделени без соодветна програма од областа за развој и афирмирање на спортот, поддршка на спортски сојузи и организирање на спортски манифестации.

Доделувањето на средства без програми од соодветната сфера, без акти со утврдени критериуми за нивно доделување, создава можност за субјективност во одлучувањето, нетранспарентност, незаконско и ненаменско користење на средствата.

Препорака:
Советот на општината да донесе соодветни програми за афирмирање и развој на спортот, културата и социјалната заштита со дефинирани критериуми за доделување средства.

10.5. Неправилности во искажувањето на позициите во Билансот на состојба

10.5.1. Дел од позициите во билансот на состојба се нереални и необјективни, се утврдени и со ревизијата во 2006 година, кога се дадени препораки за постапување во правец на расчистување на истите, но до денот на ревизијата не се надминати овие состојби и тоа:

- Позицијата Побарувања во износ од 981 илјада денари е нереална и не објективна поради непостоење на веродостојни документи за основаноста на истите. Овие состојби се преземени од бруто билансите на општина Конопиште во 2005 година.
- Позицијата Побарувања за дадени аванси, депозити и кауции во износ од 42 илјади денари е состојба од 2005 година и се однесува на побарувања од физички лица вработени во општина Конопиште за кои состојби нема веродостојни документи.
- Позицијата финансиски и пресметковни односи проценета во износ од 3,921 илјади денари е состојба која се провлекува од 2005 година и се побарувања што Фондот за комунално уредување на општина Конопиште ги има од Органот во износ од 33 илјади денари. А остатокот во износ од 3,489 илјади денари се однесува на пренесени долговни салда од сметката Обврски од добавувачи за кои не е обезбедена документација.
- Позицијата Обврски спрема државата и други институции проценета во износ од 340 илјади денари се однесува на обврски кон Фондот за улици и патишта на општина Кавадарци за позајмени средства пред 2004 година, а Фондот е укинат во 2005 година.

Препорака:
Одделението за финансии и буџет да изготви спецификација на позициите од претходни години за кои и со ревизијата за 2006 година имаше насоки за расчистување на истите, а Советот на општина Кавадарци да ги донесе потребните одлуки за расчистување на старите состојби.

10.5.2. Ставката Активни временски разграничувања и Краткорочни обврски за плати и други обврски спрема вработените во Билансот на состојба се помалку искажани во вкупен износ од 1,628 илјади денари за:

- непресметани плати, персонален данок од плати и придонесите за вработените во општината за месец декември во износ од 1,437 илјади денари;
- непресметани надоместоци на члeновите на советот на Општина Кавадарци и персонален данок за месец декември во износ од 191 илјади денари.

Ова не е во согласност со Законот за сметководството за буџетите и буџетските корисници. Непочитувањето на законските обврски придонесува за погрешено проценување на билансните позиции и погрешно прикажување на финансиските извештаи
.

Препорака:
Одговорното лице за водење на сметководството во општина Кавадарци да врши

евиденција на обврските за пресметаните, а неисплатени плати, персонален данок од плати, придонесите за вработените, надоместоци на членовите на советот и данок од надоместоци за месец декември во тековната година.

10.5.3. Позицијата Постојани средства е нереална и необјективна од следниве причини:

- Општина Кавадарци нема извршено евидентирање на недвижниот имот што согласно решението 23-257/44 од 08.02.2000 година Владата на РМ го има доделено на општина Конопиште. Со укинувањето на општина Конопиште во 2005 година, целокупните средства, побарувања и обврски преминуваат во надлежност на општина Кавадарци;
- Вредноста на материјалните средства не ја вклучува вредноста на објектите и опремата на единицата за противпожарна заштита кои со процесот на децентрализација преоѓаат во надлежност на општина Кавадарци;
- Материјалните средства во подготовка проценети во износ од 88,112 илјади денари се нереални и необјективни бидејќи:
  - не се евидентирани капиталните инвестиции од 2007 година (евидентирани се капитални трошоци во износ од 39,181 илјади денари од кои само 3,654 илјади денари се искажани на оваа сметка);
  - не се врши прекнижување на соодветните сметки за евиденција на материјални средства на објектите кои се завршени поради тоа што одделението за сметководство нема сознанија дали објектите се завршени или сеуште се во изведба, а поради недоставени документи за извршен технички прием или записник за примопредавање по завршените работи.

Непочитувањето на законот за сметководство на буџетите и буџетските корисници придонело за нереално проценување на билансните позиции и изготвување на нереални финансиски извештаи.

Препорака:

- Службите на општината да преземат активности за добивање имотни листи, да извршат проценка на вредноста и евидентирање во сметководствена евиденција за имотот од припоената општина Конопиште;
- Одделението за комунални дејности да обезбеди точни податоци за степенот на изграденост за објектите градени 2006, 2007, 2008 и 2009 година и обезбеди технички прием или записник за примопредавање.
- Секторот за буџет и финансии
  - да пропише сметководствени политики за евидентирање на промените на сметките за евиденција на материјалните средства;
  - врз основа на документите од одделението за комуналии да изврши ажурирање на податоците и евидентирање на соодветните средства и извори;
  - да се евидентира вредноста на зградата и опремата од единицата за ППЗ.

11. Според наше мислење, поради значајноста на прашањата изнесени во точките 10.2.3, 10.3, и 10.5, финансиските извештаи не ја прикажуваат вистинито и објективно финансиската состојба на сметката на Органот на Општина Кавадарци под 31 декември 2008 година и резултатот од финансиските активности за годината која завршува со тој датум согласно важечката законска регулатива.

12. Според наше мислење, освен за наодите изнесени во точка 10.4, остварено е законско и наменско користење на средствата во финансиските трансакции кои претставуваат државни расходи за 2008 година.

13. Врз основа на презентираните податоци од општина Кавадарци, ревизијата утврди дека во тек се повеќе судски спорови и тоа:

Општината е тужена странка од:

- физички лица по основ надомест на штета (експропријација) во износ од 1,928 илјади денари
- од физичко лице за надомест од работен однос во износ од 146 илјади денари;
- правни лица за износ од 79,845 илјади денари по основ на долг од работење, долг за камата, полноважност на договор, надомест на штета од организирање штрајкови.

Општината е тужител во спорови со:

- правни лица за износ од 12,440 илјади денари по основ побарувања за комунална такса, неосновано збогатување и предавање на имот во владение.

Конечна разврска по ова прашање засега не може да се утврди ниту пак е изразена резерва по овој основ за евентуални ефекти врз финансиските извештаи на општина Кавадарци за годината која завршува со 31 декември 2008 година.

14. Во текот на ревизијата спроведени се исправки за усогласување меѓу сметките на Материјалните средства и нивните Извори кои исправки ќе имаат ефект врз финансиските извештаи за 2009 година. Неусогласувањето на овие сметки беше во износ од 432 илјади денари поради погрешно спроведени книжења во текот на 2007 година.

15. Од Овластениот државен ревизор издаден е извештај број 1403-337/9 од 15.10.2008 година за спроведување на дадените препораки за што е утврдено дека од вкупно 22 дадени препораки целосно спроведени се 6, делумно спроведени се 3, во тек на спроведување се 2, не спроведени 10 и 1 која не може да се спроведе.

Со ревизијата на финансиските извештаи за 2008 година, ревизијата го утврди следниов статус на препораките:

- од делумно спроведени 3 препораки, целосно е спроведена препораката за издавањето, користењето и евидентирањето на верна картичките, додека за залихите и старите состојби препораките се со ист статус и за што ревизијата изрази наоди во точките 10.2.2. и 10.5.1 од овој извештај.
- од 2 препораки во тек на спроведување, препораката за проценување и евидентирање на вредноста на имотот со кој располага општина Кавадарци е целосно спроведена. За препораката која се однесува за враќање на незаконски повеќе исплатените средства на советниците, ревизијата изрази наод во точката 10.2.1.
- од неспроведените 10 препораки, со ревизијата констатирано е дека се спроведени 2 со што се надминати слабостите во работењето на благајната, донесена е програма за социјална заштита. За дел од другите препораки ревизијата има изразено наоди во точките 10.1., 10.2.3., 10.4.1.

Скопје, 06.04. 2010 Овластен државен ревизор

ОРГАН НА ОПШТИНА КАВАДАРЦИ

БИЛАНС НА ПРИХОДИ И РАСХОДИ ЗА 2008 година

во 000 денари

Опис на позицијата	Образложение	2008	2007
Приходи			
Трансфери и донации	3.1.	130.424	96.346
Вкупно приходи		**130.424**	**96.346**
Расходи			
Тековни расходи			
Плати, наемнини и надоместоци	3.2.1	19.566	18.322
Резерви и недефинирани расходи	3.2.2.	100	400
Стоки и услуги	3.2.3.	30.733	23.819
Субвенции и трансфери	3.2.4.	7.971	11.680
Социјални бенефиции	3.2.5.	254	200
Вкупно тековни расходи		**58.624**	**54.421**
Капитални расходи			
Капитални расходи	3.3.	71.793	41.922
Вкупно капитални расходи		**71.793**	**41.922**
Вкупно расходи		**130.417**	**96.343**
Остварен вишок на приходи - добивка пред оданочување		**7**	**3**

ОРГАН НА ОПШТИНА КАВАДАРЦИ

БИЛАНС НА СОСТОЈБА НА ДЕН 31.ДЕКЕМВРИ

			во 000 денари
Опис на позицијата	**Образло-жение**	**2008**	**2007**
Актива			
Тековни средства			
Парични средства	4.1.1.	7	3
Побарувања	4.1.2.	981	5.355
Побарувања за дадени аванси, депозити и кауции	4.1.3.	74	90
Финансиски и пресметковни односи	4.1.4.	3.921	187
Активни временски разграничувања	4.1.5.	18.600	33.664
Залихи	4.1.6.	24	24
Вкупно тековни средства		**23.607**	**39.323**
Постојани средства			
Нематеријални средства		0	3.222
Материјални средства	4.2.1.	69.885	3.196
Материјални средства во подготовка	4.2.2.	88.112	51.633
Вкупно постојани средства		**157.997**	**58.051**
Вкупна актива		**181.604**	**97.374**
Пасива			
Тековни обврски			
Краткорочни обврски спрема добавувачи	4.3.1.	10.430	38.684
Примени аванси, депозити и кауции	4.3.2.	11.281	0
Краткорочни финансиски обврски	4.3.3.	1	1
Обврски спрема државата и други институции		0	154
Финансиски и пресметковни односи	4.3.4.	340	340
Краткорочни обврски за плати и други обврски спрема вработените	4.3.5.	3	3
Пасивни временски разграничувања	4.3.6.	89.208	51.318
Вкупно тековни обврски		**111.263**	**90.500**
Извори на средства			
Извори на капитални средства	4.4.1.	70.341	6.874
Вкупно извори на деловни средства		**70.341**	**6.874**
Вкупна пасива		**181.604**	**97.374**

ОРГАН НА ОПШТИНА КАВАДАРЦИ

ПРЕГЛЕД
НА ПРОМЕНИ НА ИЗВОРИ НА КАПИТАЛНИТЕ СРЕДСТВА ЗА 2008 ГОДИНА

во 000 денари

О П И С	Државен јавен капитал	Останат капитал (залихи на материјали, резервни делови и ситен инвентар и хартии од вредност)	Вкупно
Состојба 01.01.2008 година	**6.850**	**24**	**6.874**
Зголемување по основ на:	**63.536**	**-**	**63.536**
Набавки	63.536	-	**63.536**
Расходување			**-**
Намалување по основ на:	**69**	**-**	**69**
Отпис на капитални средства			**-**
Ревалоризација на отпишани капитални средства	-		**-**
Амортизација	69	-	**69**
Состојба 31.12.2008 година	**70.317**	**24**	**70.341**