ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

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

Број: 1203- 187/8

Дата: 23.07.2009

ДО
ГРАДОНАЧАЛНИКОТ НА ОПШТИНА ЗЕЛЕНИКОВО

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

1. Предмет на овој Конечен извештај е извршената ревизија на финансиските извештаи на Буџетот на општина Зелениково за 2008 година, кои се прикажани на страните 7 и 8.

2. Ревизијата на финансиските извештаи од точка 1 на овој извештај е извршена согласно член 38 од Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа, 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 Буџетот на општина Зелениково за годината која и претходи на годината која е предмет на оваа ревизија.

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

- Борче Гиевски, градоначалник на општина Зелениково во 2008 година.

5. Одговорност на ревизорите е да го издадат овој извештај, прикажан на страните од 1 до 6 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 период од 12.03.2009 до 20.03.2009 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 и со извесни прифатени и спроведени корекции од страна на субјектот.

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. Неправилна примена на акти

10.1.1. Статутот на општина Зелениково кој е од 1997 година не е усогласен со одредбите од Законот за локална самоуправа. Неажурноста и непочитувањето на законските прописи доведува до работење по акти кои не се во согласност со законската регулатива и го нарушува принципот на законско работење на единицата на локална самоуправа.

Препорака:
Да се изврши усогласување на Статутот на општината согласно Законот за локална самоуправа.

10.1.2. Општина Зелениково нема донесено буџетски календар во кој ќе се утврдуваат роковите за планирање на општинскиот буџет, односно роковите во кои градоначалникот до општинските буџетски корисници ги доставува главните насоки за изготвување на финансиските планови, роковите во кои општинските буџетски корисници ги доставуваат своите финансиски планови до градоначалникот и рокот во кој градоначалникот го доставува предлогот на буџетот до советот на општината. Не донесувањето на буџетскиот календар е спротивно на одредбите од Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа и придонесува за постоење ризик од ненавремено спроведување на буџетскиот процес.

Препорака:
Одделението за општи, правни и финансиски работи и јавни дејности да изготви буџетски календар во кој јасно ќе бидат дефинирани роковите за навремено спроведување на буџетскиот процес согласно Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа.

10.1.3. Преку буџетот на општина Зелениково извршени се плаќања со цесии во вкупен износ од 5.771 илјади денари. Сметано од 01.06.2008 година сметката на општина Зелениково е блокирана и ваквите плаќања се спротивни на Законот за платен промет. Плаќањата со цесии кои не се реализирани преку платниот промет на трезорскиот систем е спротивно на Законот за сметководството на буџетите и буџетските корисници и не е во согласност со буџетското начело за парично искажување на приходите и расходите. Ваквиот начин на плаќање доведува до нереално и необјективно искажување на приходите и расходите во финансиските извештаи.

Препорака:
Градоначалникот како одговорно лице да не врши плаќања по пат на цесии кои се спротивни на одредбите од Законот за платен промет и не се реализирани преку платниот промет на трезорскиот систем.

10.1.4. Одобренијата за градење кои ги издава Општина Зелениково во периодот по месец август 2008 година не се усогласени со измените на Законот за градење, поточно во делот на периодот на важност на одобрението. Одобренијата кои ги издава општината се со важност од две години а не како што е регулирано со законот шест месеци. Ваквиот начин на работа ќе ја стимулира бесправната градба на објекти во општина Зелениково.

Препорака:
Одделението за комунални дејности, локален економски развој и заштита на животна средина на општина Зелениково, рокот на важност на одобренијата за градба да го усогласи со одредбите од Законот за градење.

10.1.5. Општина Зелениково издала Одобрение за градење на правен субјект врз основа на склучен договор за плаќање на надомест за изградба на објекти на градежно земјиште на износ од 1.097 илјади денари. Во договорот е предвидено надоместокот да се плати на 6 еднакви месечни рати во износ од по 183 илјади денари од јули 2008 заклучно со ноември 2008 година. Со договорот не е предвидено обезбедување на инструмент за обезбедување на плаќањето што не е во согласност со одредбите од Законот за облигациони односи. Непочитувањето на одредбите од Законот доведува до изготвување на некомплетни договори и до намалени изворни приходи во буџетот на општината.
Заклучно со 31.12. 2008 година дел од ова побарување во износ од 271 илјада денари е наплатено со цесии кои не се поминати низ платниот промет на трезорскиот систем, а останува за плаќање износ од 827 илјади денари.

Препорака:
Во случаите кога надоместокот за уредување на градежно земјиште е регулиран да се плаќа на рати, плаќањето да биде обезбедено со инструменти за обезбедување на плаќањето.

10.2. Неправилна примена на сметководствени политики и начела

10.2.1. Општина Зелениково со Буџетот за 2008 година има планирано приходи/расходи во износ од 36.970 илјади денари, меѓутоа во текот на 2008 година реализирани се приходи во износ од 18.671 илјада денари и расходи во износ од 16.551 илјади денари при што е остварен вишок на приходи во износ од 2.120 илјади денари. Планираните приходи се остварени со процент од 50,50 %, а расходите со процент од 44,77%. Согласно Законот за финансирање на единиците за локална самоуправа доколку во текот на фискалната година приходите и расходите не се остваруат како што е планирано во буџетот на општината, градоначалникот му предлага на советот измени и дополнувања на буџетот (ребаланс) во годината. Во 2008 година градоначалникот на општина Зелениково не доставил до советот предлог за измена и дополнување на буџетот. Ефектот од тоа е неусогласеност на остварените и планираните приходи и расходи, на буџетот за 2008 година. Неусогласеноста на остварените со планираните приходи и расходи дава можност за создавање на обврски за кои реално не се обезбедени средства во буџетот на општината.

Препорака:

Градоначалникот на општината во случаите кога остварувањето на приходите/расходите отстапува од планираните со буџетот е должен до советот да предложи ребаланс на буџетот.

10.3. Неправилности во искажувањето на позициите во Билансот на приходи и расходи

10.3.1. Во Билансот на приходи и расходи на општина Зелениково пресметковно се искажани приходи и расходи во износ од 8.175 илјади денари поради:

- Извршени плаќања со цесии во износ од 5.500 илјади денари кои не се реализирани преку платниот промет на трезорскиот систем што е спротивно на Законот за сметководство на буџетите и буџетските корисници. Спротивно на буџетското начело за парично искажување на приходите и расходите, покрај тоа што нема прилив и одлив на парични средства на сметката на Буџетот на Општината, овие плаќања се искажани во Билансот на приходи и расходи. Причина за плаќањата со цесии е блокадата на сметката на општина Зелениково, а со цел наменски да бидат искористени средствата добиени од Фонд за води на Република Македонија и Бирото за развој на стопански недоволно развиени подрачја.
- Добиени се средства во висина од 2.675 илјади денари од Министерството за транспорт и врски, за изградба на фекална канализација во село Таор, кои не се поминати преку буџетската сметка на општината туку директно се уплатени на посебна наменска сметка од која се вршат и исплати кон изведувачот на градежните работи. Во Билансот на приходи и расходи овие средства се искажани на приходните и расходните сметки и покрај тоа што средствата не се поминати преку платниот промет во рамки на трезорскиот систем.

Ефектот од ваквиот начин на работа е изготвување на нереални финансиски извештаи.

Препорака:
При сметководствено евидентирање на билансните позиции да се запазува сметководственото начело на парично искажување на приходите и расходите.

10.3.2. Ревизијата не изразува мислење за објективноста и реалноста на приходите по основ на даноци на имот и комунална такса за фирма искажани во финансиските извештаи за 2008 година од следниве причини:

- Согласно одредбите од Законот за даноците на имот, администрацијата на општина Зелениково е обврзана да води регистар на недвижен имот како база на податоци кој ги содржи имињата и адресите на даночните обврзници, вкупната површина на земјиштето и зградите, вредноста на имотот, даночните стапки и решенија за платен данок. Во општината нема воспоставено даночно одделение и истата нема воспоставен систем на водење на даночно книговодство.
- Општината располага со бази на податоци за обврзници по основ на данок на имот и комунална такса за фирма, добиени од Управата за јавни приходи, меѓутоа, добиените бази се уште не се ажурирани. Врз основа на овие податоци рачно на компјутер се изготвуваат решенијата за секој даночен обврзник, но не се генерира вкупна облогателна листа. Со воспоставената систематизација и пополнетите работни места нема обезбедено сегрегација на надлежности во процесот на утврдување и наплата на даноците. Ваквиот начин на работа придонесува за постоење на ризик од грешки при утврдување и наплата на приходите по овие основи:

- Општинската администрација, има обврска за редовно усогласување на состојбата:
  - на регистарот на недвижности со регистарот кој го води Агенција за катастар на недвижности на Република Македонија, и
  - на регистарот на обврзници по основ на комунална такса за фирма со регистарот кој го води Централниот регистар на Република Македонија.

  Такво усогласување не се врши, што се одразува на комплетноста на податоците.
- Со одредбите на Законот за даноци на имот и Законот за комунални такси е уредено дека наплатата на пристигнатиот даночен долг, паричните казни и каматите кои даночниот обврзник не ги платил доброволно во пропишаниот рок, општинската администрација ја врши со присилна наплата. Во општина Зелениково од причина што не се води даночно книговодство нема можност за следење на наплатата по даночен обврзник, нема задолжено лице за присилна наплата и истата не се врши.

Некомплетната и неажурна евиденција на даночните обврзници по основ на данок на имот и комунална такса за истакната фирма, како и не преземањето на сите законски мерки за наплата на даночниот долг, придонесува за помалку наплатени приходи во корист на Општината и ограничени активности на Општината.

Препорака:
Вработените во општина Зелениково да ги преземат следните активности:

- воспоставување целосна евиденција на даночните обврзници, (по основ на данок на имот и по основ на комунална такса за фирма) односно да се реализира ажурирањето на податоците;
- редовно усогласување на состојбата на регистарот на недвижности во Општината и регистарот кој го води Агенција за катастар на недвижности, со што ќе се обезбеди реалност на податоците за даночните обврзници;
- редовно усогласување на состојбата на регистарот на обврзници за комунална такса за фирма во Општината и регистарот кој го води Централниот регистар на Република Македонија, со што ќе се обезбеди реалност на податоците за обврзниците и
- преземаат мерки за присилна наплата на ненаплатените даночни долгови.

11. Според наше мислење, поради значајноста на прашањата изнесени во точките од 10.1.3., 10.3.1. и 10.3.2. финансиските извештаи не ја претставуваат вистинито и објективно финансиската состојба на Буџетот на општина Зелениково на ден 31 декември 2008 година и резултатот од финансиските активности за годината која завршува со тој датум, во согласност со важечката законска регулатива.

12. Мислење за наменското и законско користење на средствата кои преставуваат државни расходи е изразено во Извештајот за извршената ревизија на Органот на општина Зелениково.

13. Прифатени и корегирани неправилности од страна на Буџетот на Општина Зелениково во текот на ревизијата, а се однесуваат на :
13.1. Корекции кај Билансот на состојба

Позициите Побарувања и Пасивни временски разграничувања во Билансот на состојба на 31 декември 2008 година се зголемини за вкупен износ од 63 илјади по основ на неевидентирани:

- наплатени побарувања по основ на надомест за уредување на градежно земјиште во износ од 488 илјади денари;
- побарувања за комунална такса за фирма за 2008 година во износ од 530 илјади денари и
- прекнижување на долговно салдо на износ од 21 илјада денари од сметка Краткорочни обврски спрема субјекти односно побарувачко салдо од Активни временски разграничувања.

14. Ревизијата смета дека е неопходно да се истакне следново:

Општината Зелениково е вклучена во втората фаза на фискална децентрализација. Согласно Законот за финансирање на единицата на локалната самоуправа, општината ќе биде подготвена за трансферот на финансиските средства од втората фаза на фискалната децентрализација кога во рамките на општинската администрација има најмалку двајца вработени службеници кои се квалификувани да работат во областа на финансиското управување, подготвување на буџетот, извршување на буџетот, сметководство и изработка на финансиски извешати и во рамките на општинската администрација има најмалку тројца вработени, кои се квалификувани да работат на утврдување и наплата на даноци, има соодветен кадровски капацитет за финансиско управување, покажува добри финансиски резултати во работењето во период од најмалку 24 месеци и нема заостанати ненамирени обврски кон добавувачите или кон кои било други доверители кои ги надминуваат условите на плаќања кои се вообичаени.
Општина Зелениково има вкупно девет вработени лица со Градоначалникот, четири лица државни службеници а останатите четири се помошен технички персонал. Со постоечкиот Правилник за систематизација на работни места на општинската администрација во општина Зелениково нема предвидено три лица кои се квалификувани да работат на утврдување и наплата на даноци, а со постоечкиот кадровски потенцијал општината нема соодветен кадровски капацитет за финансиско управување. Општината нема финансиски можности да направи измени во Правилникот за ситематизација и да вработи нови лица. Поради заостанати ненамирени обврски кон добавувачи и други доверители, кои ги надминуваат условите на плаќање што се вообичаени, сметката на општина Зелениково е блокирана од 01.06.2008 година. Општина Зелениково склучила договор бр.08-272 од 23.04.2007 година за меѓуопштинска соработка со општина Кисела Вода со кој договорните страни договориле дека доколку на едната страна и е потребна помош и поддршка од било каков вид во насока на остварување на своите надлежности другата ќе и притекне во помош по добивање на соодветно барање. Од склучување на договорот па се до 31.12.2008 година нема соработка помеѓу овие две општини по основ на споменатиот склучен договор за меѓу општинска соработка.

Скопје 22.07.2009 година　　　　　　Овластен Државен Ревизор

БУЏЕТ НА ЕЛС ЗЕЛЕНИКОВО
БИЛАНС НА ПРИХОДИ И РАСХОДИ ЗА 2008 ГОДИНА

во 000 Ден.

Опис на позицијата	Образложение	2008	2007
Приходи			
Даночни приходи	3.1	2,616	4,278
Неданочни приходи	3.2	308	421
Трансфери и донации	3.3	15,747	9,845
Вкупно приходи		**18,671**	**14,544**
Расходи			
Тековни расходи			
Плати, наемнини и надомести	3.4.1	4,366	4,026
Резерви и недефинирани расходи	3.4.2	60	171
Стоки и услуги	3.4.3	905	1,788
Субвенции и трансфери	3.4.4	1,000	1,021
Вкупно тековни расходи		**6,331**	**7,006**
Капитални расходи	3.5	**10,220**	**5,410**
Вкупно расходи		**16,551**	**12,416**
Суфицит (вишок) на приходи		**2,120**	**2,128**

БУЏЕТ НА ЕЛС ЗЕЛЕНИКОВО
БИЛАНС НА СОСТОЈБА НА 31.12.2008 ГОДИНА

во 000 ден.

Опис на позицијата	Образложение	2008	2007
Актива			
Тековни средства			
Парични средства	4.1.1	2,120	3,041
Побарувања	4.1.2	2,752	1,310
Активни временски разграничувања	4.1.3	0	21
Вкупно тековни средства		**4,872**	**4,372**
Вкупна актива		**4,872**	**4,372**
Пасива			
Тековни обврски			
Краткорочни обврски спрема субјекти	4.2.1	0	21
Пасивни временски разграничувања	4.2.2	4,872	4,351
Вкупно краткорочни обврски		**4,872**	**4,372**
Вкупна пасива		**4,872**	**4,372**