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.12-323/4

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 Буџетот на Општина Кавадарци за 2008 година, кои се прикажани на страните од 9 до 11.

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 Буџетот 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 Буџетот на Општина Кавадарци за 2006 година во кој е изразено негативно мислење за вистинитоста и реалноста на финансиските извештаи како и негативно мислење за законското и наменското користење на средствата од Буџетот.

4. Финансиските извештаи од точка 1 на овој извештај се одговорност на раководството на субјектот од точка 1 на овој извештај, застапуван 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 8 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 02.12.2008 до 18.12.2009 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.

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 процесот на утврдување и наплата на приходите за чие администрирање е надлежна општината

10.1.1. Започнатиот процес на воспоставување интерни контроли во Општина Кавадарци во процесот на утврдување и наплата на приходите за чие администрирање е надлежна општината, се уште не е завршен, од причина што кај дел од даночните приходи е утврдено дека се уште постои ризик од нецелосно и неточно утврдување.
Општо, за сите приходи е утврдено дека:

- изготвени се пишани процедури само за начинот и постапката на пресметување и наплата на данокот на промет на недвижности, данок на наследство и подарок и надоместокот за уредување на градежно земјиште. За останатите даноци и такси за чие администрирање е надлежна општината не се изготвени процедури со јасно дефинирани и разграничени контролни постапки, надлежности и одговорности на вработените чие работење е функционално поврзано со утврдувањето и наплатата на овие такси;
- не се изготвуваат пресметки и нема доказ дека се врши контрола за наплата на комунална такса за користење на просторот пред деловни простории за вршење на дејност и комунална такса за истакнување на реклами, објави и огласи на јавни места. За останати даноци и такси за чие администрирање е надлежна општината, ревизијата утврди дека се вршат пресметки и постојат докази за контрола на точноста;
- работните задачи во Правилникот за систематизација на работните места во општинската администрација на Општина Кавадарци се утврдени воопштено, не постои јасно разграничување на надлежностите и одговорностите, така што не обезбедуваат функционирање на системот на интерни контроли.

Препорака:
Градоначалникот на Општината да донесе пишани процедури за утврдување и наплата на сите останати приходи што ги утврдува и наплатува Општината, со потенцирање на извршување на контролните функции.

10.2. Неправилна примена на акти

10.2.1. Со доставувањето на Предлог Буџетот за 2008 година до претседателот на Советот, истовремено е доставен е буџетски календар за изготвување на буџетот за 2008 година. Буџетскиот календар за 2008 година е донесен по завршување на буџетскиот процес. Не донесувањето буџетски календар создава услови за ненавремено спроведување на буџетскиот процес и не е во согласност со одредбите од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа.
Заради ефективност на буџетскиот календар, истиот треба да се донесе во почетокот на тековната година за подготовка на буџетот за наредната година.
Ревизијата не дава препорака по овој наод бидејќи во текот на ревизијата секторот за финансирање и буџет изготви и достави до Советот буџетски календар за 2011 година.

10.2.2. Советот на општина Кавадарци ја усвоил годишната сметка на Буџетот на општина Кавадарци за 2008 година без извештај за средствата, побарувањата, обврските и изворите на средствата и нивната вредност, извештај за реализација на инвестиционите програми, наменските и капиталните дотации, извештај за трошењето на средствата од резервите предвидени со Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа.
Усвојувањето на годишната сметка без дополнителни информации создава услови за намалена транспарентност, отчетност и комплетност на истата за што беше укажано и со Извештајот на ревизијата за финансиските извештаи на Буџетот за 2006 година.

Препорака:
Секторот за финансии и буџет да ги изготвува и доставува на усвојување до Советот на општината заедно со годишната сметка на Буџетот на општината извештаите за средствата, побарувањата, обврските и изворите на средствата и нивната вредност, извештаите за реализација на инвестиционите програми, наменските и капиталните дотации и извештај за трошењето на средствата од резервите.

10.2.3. Општина Кавадарци со Буџетот за 2008 година има планирано приходи/расходи во износ од 170,002 илјади денари, меѓутоа во текот на 2008 година реализирани се приходи во износ од 145,017 илјади денари и расходи во износ од 134,462 илјади денари при што е остварен вишок на приходи во износ од 10,555 илјади денари. Планираните приходи се остварени со процент од 85%, а расходите со процент од 79%. Согласно Законот за финансирање на единиците за локална самоуправа доколку во текот на фискалната година приходите и расходите не се остваруваат значително, градоначалникот му предлага на советот измени и дополнувања на буџетот (ребаланс) во годината. Градоначалникот до 15 ноември 2008 година не доставил предлог за ребаланс на буџетот.
Неусогласеноста на остварените буџетски приходи и расходи со планираните создава можност од преземање на обврски за кои реално не се обезбедени средства во буџетот и нивно пренесување во наредната фискална година.

Препорака:
Градоначалникот на Општината да врши усогласување на планираните приходи и расходи според висината на нивната реализација.

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

10.3.1. Со ревизијата на утврдување и наплата на даночните приходи е утврдено дека:

- започнати се активности за тековно ажурирање на базата на податоци за данок на имот која се однесува само на промена на податоците за сопственикот на имотот, но не и на вредноста на пријавениот имот, што претставува основ за пресметка на данокот. На крајот на 2009 година започната е постапка на попис на имотот на граѓаните на општината од аспект на ажурирање на базата на податоци за данокот на имот односно регистарот на недвижен имот;
- Општинската администрација, има обврска за редовно усогласување на состојбата на регистарот на недвижности со регистарот кој го води Агенцијата за катастар на недвижности на Република Македонија. Такво усогласување не се врши, што се одразува на комплетноста на податоците.
- Со одредбите на Законот за даноци на имот 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. Пред пристапувањето кон присилна наплата општинската администрација му доставува писмена опомена на даночниот обврзник за да ги плати обврските во утврден рок, по што, градоначалникот на општината носи решение за присилна наплата. Во текот на 2008 година не се доставени писмени опомени до обврзниците за намирување на даночниот долг. Доставата е направена во 2009 година, меѓутоа, досега не е вршена присилна наплата.
- работното место даночен извршител како овластено службено лице за присилна наплата на даночниот долг не е пополнето.

Некомплетната и неажурна евиденција на даночните обврзници по основ на данок на имот, 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 даночното одделение во општина Кавадарци да:

- ја продолжат започната активност за ажурирање на податоците од регистарот на недвижен имот согласно состојбите кои комисиите ќе ги утврдат на терен;
- вршат редовно усогласување на состојбата на регистарот на недвижности во Општината и регистарот кој го води Агенцијата за катастар на недвижности на Република Македонија, со што ќе се обезбеди реалност на податоците за даночните обврзници, и
- преземаат мерки за присилна наплата на ненаплатените даночни долгови.

10.3.2. Во сферата на комуналните такси е утврдено дека:

- Општина Кавадарци има склучено договор со „Акцент Медија“ од Скопје за поставување и користење на висечки рекламни паноа на издадени микролокации - огласни места во февруари 2008 година. Од страна на надлежно лице во општината не е извршен увид на лице место и не е составен записник во кој ќе се потврди вкупниот број на поставените висечки рекламни паноа. Во договорот е предвидено поставување на 282 рекламни паноа, плаќање само за закупените микролокации за две години однапред на износ од 2,050 илјади денари, што значи општината дополнително треба да пресмета комунална такса за поставените висечки рекламни паноа, кои истовремено се вклучени на уличното осветлување, поради што треба да се пресмета и надоместок за користење на електрична енергија (ефективно пресметана според вградената електрична енергија) бидејќи согласно договорот потрошокот на електрична енергија паѓа на товар на закупувачот на издадените микролокации. Плаќањето е однапред по испоставување на фактури. Општина Кавадарци во текот на 2008

нема пресметано, ниту наплатено приходи по сите горенаведени основи ниту има испоставено фактури до закупувачот, а во својата сметководствена евиденција нема евидентирано побарувања по овој основ. До денот на вршењето на ревизијата, корисникот на микролокациите нема извршено уплата по овој договор, иако е видно постоењето на бројни рекламни паноа.

- Општината нема изготвено акт за регулирање на издавањето решение за користење на просторот пред деловни простории за вршење на дејност, со утврдена постапка на издавање и контрола. Нема потврда за точноста на пресметаната површина (не се прави скица за бараниот простор за користење заради утврдување на неговата големина), ниту пак, за целосноста на приходите со оглед на малиот број на обврзници. Издадените решенија не секогаш се подигаат од страна на обврзниците и не се предмет на евиденција во сметководство. Службите на општина Кавадарци не располагаат со податоци за можни обврзници по овој основ од причина што не постои евиденција на угостители кои вршат дејност. Оваа пракса не е во согласност со законот за угостителска дејност. Износот утврден со решенијата кои не се наплатени за 2008 година изнесува 419 илјади денари.

Ефектот од горенаведеното се помалку наплатени приходи во корист на општината и ограничени активности на Општината.

Препорака:

Градоначалникот:

- да донесе пишани процедури за користење на просторот пред деловни простории за вршење на дејност;
- да формира комисија која ќе ја утврди фактичката состојба на висечките рекламни паноа и да се утврдат сите надоместоци што треба да ги плати корисникот на микролокациите почнувајќи од февруари 2008 година имајќи во предвид дека договорот е со важност до февруари 2010 година;

Советот :

- да донесе програма за поставување на времени објекти и урбана опрема, со претходна согласност од органот на државната управа надлежен за вршење на работите за управување со градежно земјиште;

Одделението за сметководство:

- да воспостави сметководствена евиденција на побарувањата.

10.3.3. Приходите од надомест за уредување на градежно земјиште се помалку утврдени и наплатени во износ од 2,294 илјади денари поради донесена одлука на Советот на Општина Кавадарци со која инвеститорот е ослободен од плаќање на надоместок за уредување на градежно земјиште за изградба на социјални станови во делот на станбениот простор. Донесената одлука не е во согласност со Законот за градежно земјиште и Законот за градење, бидејќи ослободување од надомест за уредување на градежно земјиште може да се врши доколку земјиштето не е уредено а уредувањето ќе го изврши инвеститорот. Причина за донесување на оваа одлука е постигнување пониска цена на становите во услови на нивна продажба на корисниците за кои се наменети овие станови.

Препорака:

Советот да не донесува Одлуки за ослободување од плаќање надоместок за уредување на градежно земјиште бидејќи истото има влијание на комуналното уредување на просторот и е на штета на поквалитетен живот на граѓаните.

10.3.4. Приходите од закуп на имот реализирани во 2008 година во износ од 1,094 иљади денари се нецелосни од причина што:

- не постои интерен акт за постапката на продажба или издавање на објектите сопственост на општината;
- во сметководството не се води евиденција за побарувањата по овој основ така што не постојат податоци дали корисниците на објектите навремено и целосно ги извршуваат своите обврски;
- извршените уплати се во износи кои не одговараат на месечните /годишните износи за закуп дефинирани со договорите;
- склучените договори со корисниците на објектите потекнуваат од 1999, 2003, 2004 и 2005 година и се со важност од една година. Договорите не се обновувани. Општина Кавадарци нема пракса за месечно утврдување на закупот преку издавање фактури, опомени, утужување, иако со поединечните договори предвидено е негово месечно плаќање. Како ДДВ обврзник општина Кавадарци по овој основ пресметува и искажува обврска за данок на додадена вредност врз основа на наплатениот закуп, а не врз основа на издадени фактури;
- Во јуни 2009 година до корисниците на објектите доставени се известувања за отказен рок поради доделување на објектите на користење по пат на лицитација. Доставена е и спогодба за ретроактивно регулирање на меѓусебните обврски и побарувања за период од мај 2008 до јуни 2009. Објектите и натаму се користат без валиден договор. До времето на вршење на ревизијата не беа започнати активности за спроведување на лицитација.

Препораки:

- Советот да донесе Правилник за регулирање на издавање(отуѓување) на имотот.
- Одделението за сметководство да воспостави сметководствена евиденција на побарувањата.

10.4. Неправилности во искажувањето на позициите во Билансот на состојба

10.4.1. Позицијата Парични средства е нереална и необјективна за износ од 10,841 иљади денари за износот на паричните средства што Општина Кавадарци ги остварува како приход од местен самопридонес на посебна уплатна сметка во рамки на трезорскиот систем. Неискористените парични средства не се префрлени на редовната сметка на Буџетот. Ова е од причина што нивното трошење е исклучиво за плаќање на обврски за изградба на објекти утврдени со посебна програма. Во зависност од висината на обврската, се повлекува потребниот износ на средства во корист на сметката на Буџетот. За неискористениот износ помалку се прикажани и приходите во 2008 година, што придонело за нереални и необјективни финансиски извештаи.

Препорака:
Општина Кавадарци приходите што ги остварува од други извори (самопридонес), треба да ги наплатува на посебна трезорска сметка за што е потребно да воспостави сметководствена евиденција за истите.

10.4.2. Позицијата Краткорочни обврски спрема субјекти е помалку искажана за 252 иљади денари за износот на средствата кои од страна на физички лица се уплатени во корист на Буџетот на општината по основ на надомест за уредување на градежно земјиште.

Ревизијата утврди дека дел од овие приходи се по договори од пред 2006 година, дел решени по судски пат, а во сметководството не се доставени документи за нивното настанување (договор, судско решение).
Ненавременото евидентирање на уплатите за кои не е навремено доставена веродостојна документација создава услови за погрешно проценување на позицијата Побарувања.

10.4.3. Вишокот на приходи за пренос во наредна година не е усогласен со состојбата на паричните средства на Сметка на 31 декември 2008 година и е искажан во повисок износ од 2,418 илјади денари.

10.4.4. 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 парични средства во износ од 743 илјади денари за повеќе искажани средства во благајната на општина Кавадарци кои средства не се на располагање во благајната на општината. Овие средства се потрошени без да е обезбедена документација. Ова состојба е утврдена и со ревизијата од 2006 година и за надминување на истата не се преземени мерки.
- Позицијата финансиски и пресметковни односи во рамките на буџетот и фондовите во износ од 87 илјади денари која потекнува од 2003 година;
- Позицијата Капитални средства и долгорочни пласмани проценета во износ од 108 илјади денари која потекнува од пред 2001 година за која нема документација за потврдување на истата;
- Позицијата Краткорочни обврски спрема добавувачи проценета во износ од 62 илјади денари која се однесува на обврски од 2000 и 2001 година за кои не постои веродостојна документација;
- Позицијата Финансиски и пресметковни односи во рамките на буџетот и фондовите во пасивата е нереална и необјективна за износ од 589 илјади денари и се однесува на позајмици од Фондот за улици и патишта;
- Позицијата Извори на капитални средства и Извори на средствата на резервите проценети во износ од 134 илјади денари.

Препорака:

- Советот на општина Кавадарци да ги донесе потребните одлуки за расчистување на старите состојби;
- Состојбите на сметките Парични средства и Краткорочни обврски по резерви кои произлегуваат од Благајната да се искажат на сметките за вонбилансна евиденција до судски епилог;

10.4.5. Ревизијата не се увери во реалноста и објективноста на позицијата Побарувања од следните причини:

- не се евидентирани Побарувањата по основ на издадени решенија за користење на простор пред деловна просторија во износ од 419 илјади денари;
- не евидентирани побарувања во износ од 2,050 илјади денари по основ на склучен договор за издадени под закуп микролокации за рекламни паноа,
- не пресметани и не утврдени побарувања по основ на комунална такса и електрична енергија за користење на рекламни паноа, и
- не евидентирани побарувања по основ на издавање под закуп на објекти сопственост на општината.

Препорака:
Да се воспостави сметководствена политика за евидентирање на побарувањата.

11.Според наше мислење, поради значајноста на наодите изнесени во точката 10.3. и 10.4 финансиските извештаи не ја прикажуваат вистинито и објективно финансиската состојба Буџетот на Општина Кавадарци на ден 31.12.2008 година, 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 Кавадарци.

13. Од Овластениот државен ревизор издаден е извештај број 1403-397/8 од 15.10.2008 година за спроведување на дадените препораки за што е утврдено дека од вкупно 11 дадени препораки целосно спроведени се 6, во тек на спроведување се 2, не спроведени 3.

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

- од 2 препораки во тек на спроведување, спроведена е препораката во однос воспоставување на процедури со администрирање на даноците од имот;
- од неспроведените 3 препораки, истите сеуште не се спроведени и ревизијата има изразено наоди во точките 10.2.1., 10.4.3., и 10.4.4. .

Скопје 06.04. 2010 година　　　　　　　　Овластен Државен Ревизор

Ул:"Маршал Тито"бр.12/3
Палата Македонија-Скопје;
тел: 3211-262; факс: 3126-311

БУЏЕТ НА ОПШТИНА КАВАДАРЦИ

БИЛАНС НА ПРИХОДИ И РАСХОДИ ЗА 2008

во 000 Ден.

Опис на позицијата	Образложение	2008	2007
Приходи			
Даночни приходи	3.1.1.	61.514	51.368
Неданочни приходи	3.1.2.	15.780	15.924
Капитални приходи	3.1.3.	18.426	1.968
Трансфери и донации	3.1.4.	49.297	39.423
Вкупно приходи		**145.017**	**108.683**
Расходи			
Тековни расходи			
Плати, наемнини и надомести	3.2.1.	19.893	18.321
Резерви и недефинирани расходи	3.2.2.	100	400
Стоки и услуги	3.2.3.	32.889	23.817
Субвенции и трансфери	3.2.4.	7.970	11.681
Социјални бенефиции	3.2.5.	255	200
Вкупно тековни расходи		**61.107**	**54.419**
Капитални расходи	3.3.	**73.355**	**41.922**
Вкупно расходи		**134.462**	**96.341**
Суфицит (вишок) на приходи		**10.555**	**12.342**

БУЏЕТ НА ОПШТИНА КАВАДАРЦИ

БИЛАНС НА СОСТОЈБА НА ДЕН 31 ДЕКЕМВРИ

			во 000 Ден.
Опис на позицијата	**Образложение**	**2008**	**2007**
Актива			
Тековни средства			
Парични средства	4.1.1.	11.289	13.076
Побарувања	4.1.2.	57.464	27.977
Финансиски и пресметковни односи во рамките на буџетот и фондовите	4.1.3.	1.186	695
Активни временски разграничувања	4.1.4.	302	302
Вкупно тековни средства		**70.241**	**42.050**
Капитални средства и долгорочни пласмани			
Капитални (материјални) средства	4.2.1.	108	108
Вкупно капитални средства		**108**	**108**
Вкупна актива		**70.349**	**42.158**
Пасива			
Тековни обврски			
Краткорочни обврски спрема добавувачи	4.3.1.	62	28
Краткорочни обврски по резерви	4.3.2.	18.348	734
Финансиски и пресметковни односи во рамките на буџетите и фондовите	4.3.3.	1.620	1.197
Пасивни временски разграничувања	4.3.4.	50.185	40.065
Вкупно краткорочни обврски		**70.215**	**42.024**
Извори на капитални средства			
Извори на капитални средства	4.4.1.	110	110
Вкупно извори на капитални средства		**110**	**110**
Извори на средства на резервата, солидарноста и за други намени	4.4.2.	24	**24**
Вкупна пасива		**70.349**	**42.158**

БУЏЕТ НА ОПШТИНА КАВАДАРЦИ

ПРЕГЛЕД
НА ПРОМЕНИ НА ИЗВОРИТЕ НА КАПИТАЛНИ СРЕДСТВА ЗА 2008 ГОДИНА

во 000 Ден.

О П И С	Државен јавен капитал (извори на капиталните средства со кои располагаат и управуваат буџетите и фондовите)	Останат капитал (залихите на материјалите, резервните делови и ситниот инвентар и хартии од вредност)	Вкупно
Состојба 01.01.2008 година	**110**	**-**	**110**
Зголемување по основ на:	**-**	**-**	**-**
Набавки	-	-	**-**
Инвестиции во тек-градежни објекти	-		**-**
Ревалоризација на капитални средства	-		**-**
Намалување по основ на:	**-**	**-**	**-**
Отпис на капитални средства	-	-	**-**
Ревалоризација на отпишани капитални средства	-		**-**
Амортизација	-		**-**
Состојба 31.12.2008 година	**110**	**-**	**110**

Ул:"Маршал Тито"бр.12/3
Палата Македонија-Скопје;
тел: 3211-262; факс: 3126-311

Овластен државен ревизор