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: 12-301/5

Дата: 12.04.2010

ДО
ГРАДОНАЧАЛНИКОТ НА ОПШТИНА КУМАНОВО

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

1. Предмет на овој Конечен извештај е извршената ревизија на финансиските извештаи на Органот на Општина Куманово 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 Куманово за годината која и претходи на годината која е предмет на оваа ревизија.
Последна ревизија која е извршена на финансиските извештаи на Органот на Општина Куманово се однесува на 2005 година. При тоа, за вистинитоста и објективноста на финансиските извештаи, како и во однос на наменско и законско користење на средствата е издадено негативно мислење.

4. Финансиските извештаи од точка 1 на овој извештај се одговорност на раководството на субјектот, застапувано од:
   - Зоран Дамјановски, градоначалник на општина Куманово 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 11.01.2010 до 05.02.2010 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 и со извесни корекции на финансиските извештаи прифатени и спроведени 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. На ден 31.03.2010 година примени се забелешки на Претходниот извештај за извршената ревизија на финансиските извештаи за 2008 година на општина Куманово за средствата на сметката на Органот, под број 03 – 3579/3 од 25.03.2010 година, од Градоначалникот на општина Куманово. Истите се разгледани при што е одлучено следното:

- забелешките кои се однесуваат на наодот од точка **10.3.3. не се прифаќаат,** наодот останува во Конечниот извештај, истиот се надополнува во правец дека во периодот на забелешки по Претходен извештај наплатени се средства по основ на договор за донација.
- забелешките кои се однесуваат на дел од наодот од точка **10.5.3. делумно се прифаќаат** и констатацијата „а во одредени случаи вкупните плаќања ги надминуваат понудите на другите понудувачи во постапката за јавна набавка„ се бришат, останатиот дел од наодот и препораката остануваат во Конечниот извештај.

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

11.1. Систем на интерни контроли

11.1.1.Процес на плаќања

Интерни процедури за работење на Одделението за Буџет и финансирање во Општина Куманово кои го регулираат процесот на безготовинско и готовинско плаќање се воспоставени во 2009 година, меѓутоа, ревизијата констатира дека и пред донесување на процедурите, функционира систем на внатрешна финансиска контрола.

11.2. Неправилна примена на акти

11.2.1. На ставката Други градежни објекти се евидентирани расходи кои се однесуваат на извршени работи од областа на уредување на градежното земјиште и изградба на инфраструктурни и капитални објекти на подрачјето на општина Куманово

– изградба на булевари и улици, вклучувајќи тротоари, улично осветлување и семафоризација, водоводна, фекална и атмосферска канализациона мрежа.
За најголемиот дел од градежните објекти на ревизијата и беше презентирана документација на која се темелат плаќањата во 2008 година (ситуации, записници за извршено примопредавање на објектите, одобрение за градба, градежни книги и градежни дневници), како потврда за извршените работи и примопредавање на завршените градежни објекти.
Меѓутоа, истовремено, ревизијата констатира дека во најголем број градби, не се почитуваат дел од одредбите на Законот за градење: надзорот го врши лице вработено во Општината овластено од градоначалникот, примопредавањето на објектите се врши помеѓу лицето што врши надзор и ги потпишува завршните ситуации и изведувачот, по завршување на работите не се организира технички преглед и не се составува записник од комисија за технички преглед (не се формира комисија), документ врз основа на кој треба да се издаде одобрение за употреба и да се изврши примопредавање на изведените градби како градежни објекти и друго.
Нецелосната примена на Законот за градење, а имајќи ги предвид надлежностите на општина Куманово и дејностите кои се финансираат, создава ризик од намалена транспарентност во работењето на општината и неисполнување на сите обврски кои произлегуваат од склучените договори со изведувачите за вршење на градежни работи.

Препорака:
Во 2009 година е започната примената на одредбата на Законот за градба во однос на вршењето надзор при изградбата на објекти од областа на комуналната инфраструктура, меѓутоа, тоа не ја ослободува Општината од следење и контрола на текот на градбата. Спроведувањето на технички преглед од страна на комисија, примопредавање на објектите и обезбедување на одобрение за градба се предуслови за значително поквалитетно изведување на градбите.

11.3. Неправилности во искажувањето на приходите/расходите

11.3.1. На ЈП Чистота и зеленило за одржување на јавни пешачки површини и зелено цветни површини за 2008 година се исплатени околу 24.500 илјади денари. Јавното претпријатие има донесено Програма за 2008 година во која се прикажани обемот на работите кои ги извршува, како и финансиските средства потребни за извршување на планираните активности. Советот на Општина Куманово има дадено согласност на програмата, врз основа на што Општина Куманово има склучено договор за финансирање на овие дејности на јавното претпријатие на износ од 30,000 илјади денари, или 2,500 илјади денари месечно.
Прилог кон Програмата е ценовник на јавното претпријатие, меѓутоа, дел од услугите што ги фактурира јавното претпријатие, не се содржани во ценовникот, што може да предизвика плаќање на поголем обем на расходи од реалните.

Препорака:
При давањето согласност, Советот на општината да побара јавното претпријатие да ги предвиди и одреди цените на сите видови услуги.

11.3.2. Општина Куманово исплаќа средства за одржување на културни настани, манифестации, фестивали и сл., за што се донесени повеќе годишни програми усвоени од Советот на Општината, критериуми за финансирање и е спроведена постапка. Меѓутоа, дел од исплатите (2,134 илјади денари) се однесуваат на финансирање на манифестации и културно уметнички настани кои не учествувале во постапката за добивање средства, што се објаснува со дополнително доставени барања во текот на годината.

Доделување средства за финансирање на културни настани, надвор од спроведената постапка, создава можност за субјективност во одлучувањето при доделувањето на средствата, нетранспарентност, незаконско и ненаменско користење на буџетските средства.

Препорака:
Градоначалникот на општина Куманово да го спроведува решението кое тој го донел и предлогот за финансирање на избрани здруженија и износите кои се одобрени.

11.3.3. За прослава на празникот 11 Ноември, Советот на Општината има донесено програма, во која се планирани средства за нејзина реализација во износ од 1,162 илјади денари.
По завршување на прославата е изготвен извештај, во кој е утврдено дека се исплатени вкупни трошоци во износ од 1,516 илјади денари, од кои 300 илјади денари се добиени како донација, или во целина Општината ги пречекорила планираните средства за 54 илјади денари. Меѓутоа, проследено по позиции се јавува голема разлика помеѓу планираното и оствареното, односно, за организирање на концерт и огномет се планирани средства во износ од 295 илјади денари, а од општинските средства се платени 890 илјади денари. Не се добиени 300 илјади денари средства од донација за која е склучено договор со донатор и кои биле наменети за изведувачите на концертот како и не се спроведени дел од програмските активности, односно извршена е пренамена на планираните средства.
Менувањето на Програмата без согласност на Советот ја намалува транспарентноста во трошењето на буџетските средства.
Во периодот на забелешки по Претходен извештај уплатени се средствата од донаторот .

Препорака:
Измените во програмските активности и трошењето на планираните средства да ги врши Советот на Општината кој ја донел програмата и го одобрил трошењето на средствата.

11.4. Неправилности во искажувањето на позициите во Билансот на состојба

11.4.1. Општина Куманово, нема обезбедено имотни листови за дел од имотот добиен согласно Решението од 2000 година за пренесување на право на сопственост на недвижен имот од Република Македонија. Објектите за кои Општината нема добиено имотни листови се евидентирани вонбилансно. За дел од нив комисијата за проценка на пазарната вредност има утврдена вредност, меѓутоа, за дел од објектите сеуште не е утврдена и евидентирана вредноста. Фактот што не е извршена проценка на вредноста на целокупниот имот на Општината условува нереално искажување на градежните објекти во Билансот на состојбата.

Препорака:
Градоначалникот на Општина Куманово да го интензивира процесот за добивање имотни листи од Агенцијата за премер и катастар на недвижности врз основа на кои се врши евидентирање на материјалните средства сопственост на општина Куманово. До добивањето на имотни листи, за целокупниот недвижен имот на Општината да се изврши проценка на вредноста, согласно Методологијата за проценка на пазарната вредност на недвижниот имот.

11.5. Слабости во примената на Законот за јавни набавки

11.5.1. Честа е појавата како критериум при изборот на најповолен понудувач да се користи критериумот рок на изведба кој со ретки исклучоци не се почитува, а дава можност за избор на посакуваниот понудувач. Се среќаваат понуди со рок на изведба од неколку дена, иако е јасно дека во тој рок не е можно да се извршат работите. За овој критериум на добавувачите им се доделени максимален број на бодови, што влијае на рангирањето на прво место, додека во пракса изведбата трае значително подолго.
Во договорите за изведување градежни работи што Општина Куманово ги склучува со изведувачите се утврдува рок на изведба, без при тоа да се вградуваат одредби за казнени пенали во случај на доцнење со изведбата.
Од градежните дневници е констатирано дека изведбата на градбите во најголем дел доцни, без при тоа да се даде писмено објаснување за причината за доцнење. Според одговорните лица во Општината, причина за доцнење се елементарни непогоди, проблеми со населението во однос на нерешени имотно-правни односи и слично, меѓутоа, нема писмен документ.
Ревизијата констатира дека во неколку случаи се извршени плаќања по договори кои се склучени во претходните три години.

11.5.2. Не е испочитувана одредбата согласно која договорниот орган е должен во тендерската документација да даде објаснување како ќе ги вреднува и применува елементите на критериумот економски најповолна понуда, што се однесува на вреднувањето на критериумот квалитет. Всушност, во Општина Куманово, кај изведбата на градежните работи, квалитетот се поистоветува со гарантниот рок, па бодирањето се врши според бројот на понудените години за гаранција
При набавката на лап топ компјутери еден од критериумите со значително влијание врз рангирањето е квалитет - техничка способност, меѓутоа, од извештајот за евалуација не е можно да се утврди како е извршено нејзино рангирање.
Непостоењето однапред утврдени критериуми за вреднување на елементите на економски најповолна понуда, создава можност за субјективизам при одлучувањето.

11.5.3. Кај јавните набавки спроведени за одредени објекти во Општина Куманово често се јавува пречекорување на договорената вредност. Вообичаено, за пречекорување до 30% се спроведува постапка по пат на преговарање без објавување на оглас.
Зголемената вредност во однос на договорената се објаснува со недоволно квалитетни проекти, како и непознавањето на реалните состојби со инфраструктурните состојби во општината, па во текот на градбата се појавува потреба од непредвидени работи и дополнителни работи што ги зголемува трошоците на градба. Ова значи дека градбите чинат значително поскапо од првобитно проценетата вредност. Се стекнува впечаток дека понудувачите нудат پониски цени за да ја добијат работата, а потоа, со анекси договори за 20 до 30% се зголемува првобитно договорената вредност. Истовремено, рокот за изградба значително се пролонгира, што значи изведувачите на работите не трпат никакви последици од непочитување на договорените услови за изведба на работите.
Дел од анекс договорите се склучени по завршување на работата, без да постои писмен доказ за причините поради кои дошло до дополнителни работи, без да се бара согласност од инвеститорот, особено за цените на непредвидените работи.

- кон два договори од 2006 година во вкупна вредност од 12,815 илјади денари (плаќање во 2008 година), во 2007 година се склучени анекси договори во вредност од 2,508 илјади денари или 20% од вредноста на основниот договор. Нема прилог согласност од Бирото за јавни набавки;

- кон четири договори со вредност од 64,909 илјади денари се склучени анекси во 2008 година, во вредност од 17,267 илјади денари или околу 26% од вредноста на основните договори;
- во еден случај се утврдени дополнителни непредвидени работи во вредност од 695 илјади денари, што претставува 18% од вредноста на договорот. Дополнителните работи се искажани во завршната ситуација, но не е потпишан Анекс договор иако со основниот договор е предвидено потпишување анекс.
- во еден случај е извршена измена на моделот што треба да се изведува, што ја поскапува изведбата за 615 илјади денари. Ваквите промени значат измена на тендерските услови;
- за регулација на речно корито на река Кумановка кон уливот на реките Којнарка и Липковка во Општина Куманово е склучен договор во 2008 година во вредност од 32,685 илјади денари, во 2009 година е склучен Анекс договор во вредност од 9,805 илјади денари, или 30% од вредноста на основниот договор.
- склучен е договор за изградба на сообраќајница крак 2 и 3 во с.Лопате. Договорот е склучен на 2.875 илјади денари. Прва времена ситуација која е доставено до општината заведена и потпишана од надзор за работи извршени заклучно со месец јуни 2008 е на износ од 3.876 илјади денари што претставува повеќе од 30% повисока цена од договорената. На увид не е доставен анекс на договор.

Препорака:
Комисијата за јавни набавки:
- во услови кога критериуми за евалуација на понудите се повеќе елементи, однапред да го дефинира начинот на евалуација по секој елемент, особено на квалитетот.
- При определување на условите за одредени видови јавни набавки да се избегнуваат одредени критериуми преку кои може да се врши манипулација, односно договорниот орган однапред да ги определи рокот на изградба и на плаќање кој економскиот оператор го прифаќа или не.

Градоначалникот на Општините Куманово да:
- договори казнени пенали во случај на неспроведување на договорените услови и да обезбеди нивно спроведување
- пропише процедура во случај на непредвидени и дополнителни работи (кога изведувачот треба да го извести инвеститорот за појава на вакви случаи, кој треба да даде согласност, одговорност на изведувачите на проектите и сл.)

Секторот за комунални работи да обезбеди комплетна и квалитетна проектна документација за секој објект, со што ќе се подобри квалитетот на тендерска документација.

12. Според наше мислење, освен за наведеното во точките 11.3 и 11.4. финансиските извештаи ја прикажуваат вистинито и објективно финансиската состојба на Органот на општина Куманово на ден 31 декември 2008 година, и резултатот од финансиските активности за годината која завршува со тој датум, во согласност со важечката законска регулатива.

13. Според наше мислење, освен за наведеното во точките 11.3. и 11.5 кај Органот на Општина Куманово за 2008 година, е остварено законско и наменско користење на средствата во финансиските трансакции кои претставуваат државни расходи за 2008 година.

14. Прифатените и корегирани неправилности од страна на Органот на Општина Куманово во текот на ревизијата се однесуваат на корекции во Билансот на состојбата за неевидентирани материјални средства во подготовка во износ од 1,405 илјади

денари за колку што се зголемени активата и пасивата и пренос од една на друга билансна позиција, што нема влијание на вкупната искажана вредност во Билансот на состојба..

15. Во однос на дадените препораки за отстранување на утврдените неправилности во Конечниот извештај за извршената ревизија на финансиските извештаи на Органот на Општина Куманово за 2005 година, ревизијата утврди дека поголемиот дел од препораките што требало да се преземат заради отстранување на утврдените неправилности и незаконитости се спроведени (донесени се интерни процедури за работење на Одделението за Буџет и финансирање, упатство за спроведување на попис, правилник за репрезентација, решенија за исплата на средства од резервите, нема незаконско задолжување на Општината, изготвени се програми за одделни области, за зимско и летно одржување се приложува соодветна поткрепувачка документација како доказ за извршената работа, или се во фаза на спроведување (вреднување и евидентирање на имотот на Општината).

16. Обрнуваме внимание во овој извештај, дека во однос на судските спорови што ги води општина Куманово, состојбата е следна:

Врз основа на презентираните податоци од Одделение за правни работи на Општината, ревизијата утврди дека во тек се повеќе судски спорови. Нивното ефектуирање на штета на Општина Куманово може да предизвика негативни ефекти врз финансиското работење и одлив на средства од Буџетот на Општината во наредните години.
Во тек се 63 судски спорови, со вредност од 32,800 илјади денари. Вредноста на судските постапки е поголема ако се има предвид дека кај дел од нив нема искажано вредност на спорот.
Најголем дел од нив се вонпарнични постапки, а се водат за одземено земјиште од физички лица пред 1976 година кога Општината сеуште не е формирана.

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 Куманово за годината која завршува со 31 декември 2008 година.

Скопје, 09.04.2010 Овластен државен ревизор

ОРГАН НА ОПШТИНА КУМАНОВО

БИЛАНС НА ПРИХОДИ И РАСХОДИ ЗА 2008 година

во 000 денари

Опис на позицијата	Образло-жение	2008	2007
Приходи			
Трансфери и донации	3.1.	273.710	221.186
Вкупно приходи		**273.710**	**221.186**
Расходи			
Тековни расходи			
Плати, наемнини и надоместоци	3.2.1.	37.057	34.516
Резерви и недефинирани расходи	3.2.2.	737	956
Стоки и услуги	3.2.3.	81.521	61.279
Субвенции и трансфери	3.2.4.	5.624	4.392
Социјални бенефиции	3.2.5.	148	84
Вкупно тековни расходи		**125.087**	**101.227**
Капитални расходи			
Капитални расходи	3.3.	148.623	119.959
Вкупно капитални расходи		**148.623**	**119.959**
Вкупно расходи		**273.710**	**221.186**

ОРГАН НА ОПШТИНА КУМАНОВО

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.	107	0
Побарувања за дадени аванси, депозити и кауции	4.1.2.	59	0
Побарувања од вработените	4.1.3.	3	51
Активни временски разграничувања	4.1.4.	55.117	31.610
Залихи	4.1.5.	8.905	9.160
Аванси за капитални средства		34	34
Вкупно тековни средства		**64.225**	**40.855**
Постојани средства			
Нематеријални средства	4.2.1.	0	18.885
Материјални средства	4.2.2.	495.449	466.767
Материјални средства во подготовка	4.2.3.	216.898	121.143
Долгорочни кредити и позајмици дадени во земјата и странство и орочени средства	4.2.4.	23.851	7
Вкупно постојани средства		**736.198**	**606.802**
Вкупна актива		**800.423**	**647.657**
Пасива			
Тековни обврски			
Краткорочни обврски спрема добавувачи	4.3.1.	52.541	29.400
Краткорочни финансиски обврски	4.3.2.	107	29
Краткорочни обврски за плати и други обврски спрема вработените	4.3.3.	2.576	2.181
Пасивни временски разграничувања	4.3.4.	216.994	85
Вкупно тековни обврски		**272.218**	**31.695**
Извори на деловни средства			
Државен јавен капитал	4.4.1.	519.300	606.802
Останат капитал (залихи на материјали, резервни делови и ситен инвентар и хартии од вредност)	4.4.2.	8.905	9.160
Вкупно извори на деловни средства		**528.205**	**615.962**
Вкупна пасива		**800.423**	**647.657**

ОРГАН НА ОПШТИНА КУМАНОВО

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	606.802	**9.160**	**615.962**
Зголемување по основ на:	**173.934**	**75**	**174.009**
Набавки	173.934	75	174.009
Ревалоризација на земјиште		-	-
Намалување по основ на:	**261.436**	**330**	**261.766**
Потрошок на залихи	-	330	330
Пренесена опрема и градежни објекти на училишта	7.939	-	7.939
Пренесено на вонбилансна евиденција-објекти АСНОМ	12.093		
Расход/испишани уметнички слики/сторно	18		
Прекнижување од конто на конто	2.119		
Пренос на ПВР	215.493		
Амортизација	23.774	-	23.774
Состојба 31.12.2008 година	**519.300**	**8.905**	**528.205**