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:12-202/9

Дата: 06.12.2010

ДО
ОПШТИНА СТАРО НАГОРИЧАНЕ

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Резиме

Државниот завод за ревизија изврши ревизија на финансиските извештаи заедно со ревизија на усогласеност на сметката на основен буџет (630) на Општина Старо Нагоричане за 2009 година.

Немаме извршено ревизија ниту е издаден било каков извештај за финансиските извештаи и за усогласеност со закони и прописи на сметката на основен буџет (630) на Општина Старо Нагоричане за претходни години.

Изразено е негативно мислење за финансиските извештаи за 2009 година и мислење со резерва за усогласеност со закони и прописи.
И покрај донесениот ребаланс на Буџетот има значително отстапување од планираните и извршените приходи и расходи.
Општина Старо Нагоричане нема воспоставено систем на интерни контроли во процесот на утврдување и наплата на даноците.
Издаден е имот под закуп во сопственост на Општината за период од 5 до 10 години без спроведена постапка за јавно наддавање.
Базата на даночни обврзници по основ на данок на имот не се ажурира бидејќи не се врши упис на новите и бришење на старите сопственици на имот по основ на стекнување на имот од продажба и наследство и подарок со ново утврдената пазарна вредност на имотот.
Не е воспоставена сметководствена евиденција на побарувањата по основ неплатен данок на промет на недвижности.
Пазарната вредност на земјоделско земјиште и дворно место вон урбанистички опфат на подрачјето на територија на Општина Старо Нагоричане се утврдува врз основа на одлука со висок распон на вредности без дополнителни критериуми за припадноста на недвижноста, видот и категоријата на земјиштето.

Ревизорски тим: *Овластен државен ревизор*
1. ___________________________
2. ___________________________ ______________________

1. Вовед

1.1. Извршивме ревизија на приложените финансиски извештаи на страна 10 и 11 заедно со ревизија на усогласеност на сметката на основен буџет(630) на Општина Старо Нагоричане, кои се состојат од биланс на состојба на ден 31 декември 2009 година и биланс на приходи и расходи за годината која завршува со тој датум и преглед на значајни сметководствени политики и образложенија кон финансиските извештаи.

1.2. Ревизијата на финансиските извештаи од точка 1.1. на овој извештај е извршена согласно член 22 став 1 од Законот за државната ревизија и Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија согласно член 23 од Законот за државната ревизија.

1.3. Не е извршена ревизија, ниту сме издале било каков извештај за финансиските извештаи и за усогласеност со закони и прописи на сметката на основен буџет (630) на Општина Старо Нагоричане за годините кои и претходат на годината која е предмет на оваа ревизија.

1.4. Финансиските извештаи од точка 1.1. на овој извештај се одговорност на раководството на субјектот од точка 1.1. на овој извештај, застапувано од:

- Власте Димковиќ – градоначалник до 14.04.2009година, и
- Миодраг Јовановиќ – градоначалник од 15.04.2009.

Оваа одговорност вклучува: дизајнирање, имплементација и одржување на интерна контрола којашто е релевантна за подготвување и објективно презентирање на финансиските извештаи коишто се ослободени од материјално погрешни прикажувања, без разлика дали се резултат на измами или грешки, избор и примена на соодветни сметководствени политики, како и правење на сметководствени проценки коишто се разумни во околностите.
Раководството на субјектот е исто така одговорно за осигурување дека активностите, финансиските трансакции и информации, рефлектирани во финансиските извештаи се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

Одговорност на ревизорите е да изразат мислење за финансиските извештаи од точка 1.1. врз основа на извршената ревизија. Оваа одговорност вклучува и изразување мислење за тоа, дали активностите, финансиските трансакции и информации рефлектирани во финансиските извештаи се, во сите материјални аспекти, во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.
Оваа одговорност вклучува извршување на постапки за добивање ревизорски докази за тоа дали приходите и трошоците на сметката на основен буџет (630) на

Општина Старо Нагоричане се користени за планираните намени утврдени од страна на законодавецот. Таквите постапки вклучуваат и процена на ризикот од неусогласеност.

2. Цели и делокруг на ревизијата

2.1. Цел на ревизијата на:
- финансиските извештаи е да му овозможи на ревизорот да добие разумно уверување за тоа дали финансиските извештаи се ослободени од материјално погрешни прикажувања без разлика дали се резултат на измами или грешки и да изрази мислење за тоа дали финансиските извештаи се изготвени, во сите материјални аспекти, во согласност со применливата рамка за финансиско известување.
- усогласеност во врска со ревизијата на финансиските извештаи е да му овозможи на ревизорот да добие разумно уверување за тоа дали активностите, финансиските трансакции и информациите рефлектирани во финансиските извештаи се, во сите материјални аспекти, во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

2.2. Финансиските извештаи кои се предмет на овој извештај се засновани врз завршната сметка составена според применливата рамка за финансиско известување во Република Македонија.

2.3. 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. Овие стандарди налагаат да ги почитуваме етичките барања и да ја планираме и извршиме ревизијата со цел да добиеме разумно уверување за тоа дали финансиските извештаи се ослободени од материјално погрешни прикажувања. Ревизијата вклучува извршување на постапки за добивање на достатни соодветни ревизорски докази како поткрепа на износите и обелоденувањата во финансиските извештаи. Изборот на постапки зависи од ревизорската процена, вклучително и процена на ризиците за материјално погрешни прикажувања во финансиските извештаи без разлика дали се резултат на измами или грешки.
При процена на ризиците, ревизорот ги разгледува интерните контроли како релевантни за подготовката и објективното презентирање на финансиските извештаи со цел да се дизајнираат ревизорски постапки кои се соодветни во околностите, но не за целите на изразување на мислење за ефективноста на интерните контроли на субјектот. Ревизијата исто така вклучува проценка на соодветноста на користените сметководствени политики и сметководствени проценки направени од страна на раководството на субјектот од точка 1.4. на овој извештај, како и општа оценка за севкупното презентирање на финансиските извештаи. Веруваме дека обезбедените докази ни обезбедуваат разумна основа за

нашето ревизорско мислење.
Ревизијата од точка 1.1. погоре е планирана и извршена од 09.08. до 20.08. 2010 година, кај Општина Старо Нагоричане на сметката на основен буџет (630) од тим на Државниот завод за ревизија .

3. Наоди и препораки

Прашањата кои ги покрива овој извештај беа дискутирани на завршниот состанок со раководството и одговорните лица на субјектот - предмет на ревизија.
Не се примени забелешки по нацрт извештајот на овластениот државен ревизор 12-202/3 од 27.10. 2010 година.
Со ревизијата на финансиските извештаи за 2009 година, ревизорите на Државниот завод за ревизија го утврдија следното:

3.1. Интерни контроли

3.1.1. Општина Старо Нагоричане нема воспоставено систем на интерни контроли во процесот на утврдување и наплата на приходите за чие администрирање е надлежна општината што не е во согласност со одредбите на Законот за јавна внатрешна контрола. Градоначалникот нема донесено пишани процедури во кои јасно ќе бидат дефинирани постапките, надлежностите и одговорностите при утврдувањето, наплатата и контролата на пресметките за утврдување на даноците на имот и на специфични услуги ако се има во предвид малиот број вработени лица во организационите единици на општинската администрација вклучени во утврдувањето и наплатата на приходите како и повеќето работни задачи кои ги извршуваат.
Невоспоставените интерни контроли создаваат ризик од нецелосно и ненавремено утврдување на даноците, таксите и надоместоците.

Препорака:
Градоначалникот на Општина Старо Нагоричане да донесе пишани процедури во кои јасно ќе бидат дефинирани надлежностите и одговорностите при утврдување и пресметка на даноците на имот и од специфични услуги на сите вработени во општинската администрација вклучени во утврдувањето и наплатата на даноците.

3.2. Усогласеност со закони и прописи

3.2.1. Општина Старо Нагоричане со Буџетот за 2009 година има планирано приходи и расходи во износ од 67.491 илјади денари, меѓутоа во текот на 2009 година реализирани се приходи во износ од 23.764 илјади денари и расходи во износ од 23.235 илјади денари. Планираните приходи се остварени со процент од 35%, а расходите со процент од 34%. Согласно член 29 од Законот за финансирање на единиците за локална самоуправа доколку во текот на фискалната година

приходите и расходите не се остваруваат како што е предвидено со буџетот, градоначалникот му предлага на советот измени и дополнувања на буџетот (ребаланс) во годината. Последен ребаланс на буџетот е извршен во ноември 2009 година, но има значително отстапување на планираните буџетски приходи и расходи со остварените.

Најголемиот процент на отстапување кај приходите произлегува од две позиции:

- Капитални приходи: планирани 1.300 илјади денари по основ надоместоци од доделени концесии за експлоатација на минерали и суровини, а се реализирани 247 илјади денари, односно реализирани 19%.
- Трансфери од други нивоа на власт, каде се планирани 59.900 илјади денари, а се трансферирани 17.798 илјади денари, односно реализирани 31%.

Неусогласеноста на остварените со планираните буџетски приходи се должи на нереалното планирање и не почитување на реалните можности на општината и историските податоци и го нарушува принципот на добро менаџерско управување.

Препорака:

Одделението за финансирање и буџет:

- планирањето на буџетските приходи и расходи да го темели на реалните состојби и можности и податоците за остварувањата во претходните години;
- во текот на годината да го следи извршувањето на буџетот. Во случај на позначителни отстапувања, градоначалникот да му предложи на советот измени и дополнувања на буџетот (ребаланс), а советот на Општината да донесе ребаланс на Буџетот.

3.2.2. Утврдувањето на пазарната вредност на земјоделското и градежното земјиште се врши врз основа на Ориентациониот преглед за движење на пазарната цена на земјоделско и градежно земјиште изготвен од комисијата за проценка на недвижен имот од јануари 2009 година за што советот нема донесено одлука за верификација на утврдените вредности.

Проценувањето на пазарната вредноста на земјоделското и градежното земјиште според овој преглед придонесува за постоење на ризик од субјективност при нејзиното утврдување бидејќи е даден голем распон на цените за населените места кои се групирани во групи.

Во периодот на вршење на ревизијата, советот на Општина Старо Нагоричане има донесено Одлука за утврдување на зоните на градежното земјиште и движење на пазарната вредност на земјоделско земјиште и дворно место вон урбанистички опфат на подрачје на територија на Општина Старо Нагоричане со која е направено ново прегрупирање на населените места, градежното земјиште е изземено, но повторно е оставен висок распон во цените.

Високиот распон на цените го зголемува ризикот од субјективност во утврдувањето на вредноста на имотот и придонесува за нееднаков третман на даночните обврзници.

Препорака:
Комисијата за проценка на недвижен имот да утврди поблиски критериуми за утврдувањето на вредноста на земјоделското земјиште и дворното место вон урбанистички опфат со конкретни цени анулирајќи го дадениот распон кај истите.

3.2.3. Во текот на 2008 и 2009 година склучени се договори за закуп на имот кој е во сопственост на општината. Издавањето на овие објекти е за период од 5 до 10 години и е извршено без спроведена постапка за јавно наддавање што не е во согласност со член 67 од Законот за локална самоуправа. Советот на Општината нема донесено акт со кој ќе се уреди начинот на издавање на објектите под закуп што не е во согласност со Законот за локална самоуправа (член 36 точка 10).
Со договорите предвидена е обврска закупопримачот да изврши градежни работи од аспект на заштита на објектот. На ревизијата не и беа презентирани докази дека службите на општината презеле активности за проверка дали договорените вложувањата се извршени.
Располагање со општинскиот имот спротивно на законските прописи создава можности за фаворизирање одредени субјекти, ја спречува конкуренцијата и придонесува за остварување на нереални приходи.

Препорака:
Советот на општината да донесе акт со кој ќе се регулира начинот на располагање со сопственоста на општината.

3.3. Финансиски извештаи

3.3.1. Во делот на утврдувањето и наплата на даночните приходи ревизијата го утврди следново:

- при настанување на промена на сопственоста на имотот во случај на купопродажба и наследство и подарок базата на податоци за обврзниците за данок на имот не се ажурира, т.е. не се врши упис на новите сопственици и бришење на старите сопственици на имот. Ова е од причина што по завршувањето на постапката за утврдување на данокот на промет и наследство и подарок, службите на Општина Старо Нагоричане не бараат од новите сопственици да достават даночна пријава за данок на имот. Ова не е во согласност со členовите 7 и 29 од Законот за даноци на имот каде е утврдено дека даночната обврска настанува на денот на стекнување на имот и обврзникот на данок на имот во рок од 15 дена од стекнувањето на имотот е должен да достави даночна пријава за имотот што го стекнал, а најкасно до 31 јануари за годината за која се утврдува данокот.
- во случаите на наследство на имот од прв наследен ред, комисијата не излегува на терен да ја утврди вредноста на објектите, ниту пак се прави записник за утврдување на вредноста на земјиштето, туку веднаш се изготвува решение за ослободување од плаќање данок.

Ова придонесува за неажурност на регистарот на недвижен имот, од аспект на даночните обврзници како и од аспект на вредноста на имотот кое има влијание на реалноста на побарувањата како и на висината на остварените приходи по основ на данок на имот.

Препорака:
Службите на Општина Старо Нагоричане:

- да ги известуваат новите сопственици на имот на законската обврска за пријавување промени во состојбата на имотот;
- редовно да вршат ажурирање на податоците од регистарот на даночни обврзници со податоците од новите пријави.

3.3.2. Не е воспоставена сметководствена евиденција на побарувањата по основ данок на промет на недвижности што е спротивно на Законот за сметководство на буџетите и буџетските корисници. При деталните тестирања ревизијата утврди неплатен данок на промет на недвижности во износ од 249 илјади денари. Причина за неплатениот данок е поведената жалбена постапка пред второстепената комисија на Министерството за финансии. Согласно член 52 од Законот за даноците на имот, жалбата не ја одлага наплатата на данокот. Во овој случај е постапено и спротивно на одредбите од член 41 од Законот за даноците на имот, каде е утврдена можноста за плаќање на данок на одложено плаќање по решение на градоначалникот но со приложување на инструмент за обезбедување на плаќањето.

Поради долготрајноста на постапката, дел од данокот е платен во 2010, по одбивање на жалбите, но до денот на ревизијата истиот не е платен во целост.

Невоспоставената евиденцијата за побарувањата од неплатени даноци создава услови за ненавремено преземање мерки за нивна наплата и погрешна процена на билансните позиции во финансиските извештаи.

Препорака:
Одделението за финансии, буџет, локален економски развој и јавни дејности да воспостави соодветна сметководствена евиденција за овој вид побарувања.

Вкупни ефекти од наодите

Вкупниот ефект од изнесените наоди во точка 3.3.2. е потценување на позицијата Побарувања во Билансот на состојба на износ од 249 илјади денари.

4. Ревизорско мислење

Според наше мислење, поради значењето на прашањата изнесени во точките 3.2.2., 3.2.3., 3.3.1. и 3.3.2., финансиските извештаи не ги прикажува вистинито и објективно, во сите материјални аспекти, финансиската состојба на сметката на

основен буџет (630) на Општина Старо Нагоричане на ден 31 декември 2009 година и резултатот од финансиските активности за годината која завршува со тој датум, во согласност со важечката законска регулатива.

Според наше мислење, освен за ефектите на прашањата изнесени во точките 3.2. и 3.3. активностите, финансиските трансакции и информации, рефлектирани во финансиските извештаи на сметката на основен буџет (630) на Општина Старо Нагоричане, во сите материјални аспекти се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

5. Системски слабости

Општините во Република Македонија остваруваат приходи од доделени концесии кои согласно позитивните законски прописи на Република Македонија ги доделува органот надлежен за областа за која се доделува концесијата. Постапката за избор на концесионер, период на траење на концесијата, како и надоместокот што треба да се плати најчесто се спроведува од страна на министерствата, иако локацијата е на територија на одредена општина.
Општините не се вклучени во постапката за доделување концесии, ниту пак од ресорното министерство повратно имаат информации за бројот на доделените концесии, периодот на нивно траење, како и надоместок што го остваруваат по тој основ. Со постојниот закон за концесии и други видови на јавно приватно партнерство општините немаат никакви надлежности во овој дел, не можат да спроведат инспекциски надзор над концесионерите, ниту пак можат да преземат мерки во случаи на неплаќање на договорениот надомест, што е честа појава.
По барање на Општина Старо Нагоричане, од страна на Министерство за економија со допис 24-6161/2 од 16.06.2009 година доставена е информација дека на територија на Општината доделени се концесии на:

- ГД Гранит Скопје - експлоатација на базалт - кајанит во локалитет Зеберњак;
- ТЕРМО Куманово - експлоатација на минерална вода во локалитет Гладница с. Драгоманце и
- КИК Куманово - за експлоатација на глина на локалитет Глиниште .

Во 2009 година Општина Старо Нагоричане нема добиено средства ниту од „ГД Гранит" - Скопје, ниту од „КИК"- Куманово од причина што со склучениот договор меѓу ГД „Гранит" и Министерството за економија како корисник на средствата е наведена општина Куманово.

Со известување од 8.06.2010 година, Министерство за економија ја известува Општина Старо Нагоричане дека се доделени концесии за вршење на детални геолошки истражувања за експлоатација на фирмата „Цементарница Усје" за локалитет „Габер" с. Макреш и локалитет „Расје "– Старо Нагоричане.

Општина Старо Нагоричане располага со податоци дека од страна на „Цементарница Усје" на 23 септември 2009 година извршени се уплати од 1.830 иљади денари и 3.050 иљади денари во корист на буџетската сметка на Општина Куманово, наместо на Општина Старо Нагоричане за наведените локации.

Почнувајќи од 2008 година (по склучување на обновениот договор со ГД Гранит), од градоначалникот на Општината па се до периодот на вршење на ревизијата, доставувани се писма до Министерство за економија со цел да се укаже на општинската припадност на локациите на одобрените концесии, како би се исправила грешката и да може Општина Старо Нагоричане да ги добива средствата од надоместокот за концесија.
До периодот на вршење на ревизијата проблемот не беше надминат.

Ако се има предвид фактот што дел од надоместокот од концесиите се приход на општините, средствата кои не се наплатени на сметка на Општина Старо Нагоричане се значајни средства, и имаат влијание на реализацијата на планираните активности.

Немањето надлежности на општините создава услови за неконтролирана експлоатација на природното богатство на Република Македонија, намалени приходи и во Буџетот на Република Македонија и буџетите на општините.

6. Нагласување на прашања за неизвесност

Обрнуваме внимание дека Општина Старо Нагоричане е тужена страна во судски спорови со физички лица за износ од 654 иљади денари по основ надомест на штета, неисплатени надоместоци, како и еден предмет за престанок на работен однос без утврдена вредност. Исто така Општина Старо Нагоричане е тужена страна во судски спорови со правни лица по основ на долг за износ од 37.078 иљади денари, од кои долгот кон ЕСМ- ЕВН за откриени нелегални приклучоци изнесува 36.730 иљади денари.
Општината има поднесено тужби против правни и физички лица за надомест на штета во износ од 518 иљади денари.
Во моментов, конечниот исход по ова прашање не може да се утврди, и не е направено резервирање за било каква обврска која може да произлезе во финансиските извештаи.

Скопје, 30.11. 2010 година

СМЕТКА НА ОСНОВЕН БУЏЕТ (630)

БИЛАНС НА ПРИХОДИ И РАСХОДИ ЗА 2009 година

во 000 денари

Опис на позицијата	Образложение	2009	2008
Приходи			
Даночни приходи	3.1.	5.359	5.895
Неданочни приходи	3.2.	366	698
Капитални приходи	3.3.	247	318
Трансфери и донации	3.4.	17.792	14.425
Вкупно приходи		**23.764**	**21.336**
Расходи			
Тековни расходи			
Плати, наемнини и надоместоци	3.5.1.	7.622	5.635
Резерви и недефинирани расходи	3.5.2.	195	38
Стоки и услуги	3.5.3.	7.508	3.498
Субвенции и трансфери	3.5.4.	721	223
Социјални бенефиции	3.5.5.	69	78
Вкупно тековни расходи		**16.115**	**9.472**
Капитални расходи			
Капитални расходи	3.6.	7.120	10.456
Вкупно капитални расходи		**7.120**	**10.456**
Вкупно расходи		**23.235**	**19.928**
Дел од вишокот на приходите за пренос во наредна година		**529**	**1.408**

СМЕТКА НА ОСНОВЕН БУЏЕТ (630)

БИЛАНС НА СОСТОЈБА НА ДЕН 31.ДЕКЕМВРИ

во 000 денари

Опис на позицијата	Образло-жение	2009	2008
Актива			
Тековни средства			
Парични средства	4.1.1.	529	1.408
Побарувања	4.1.2.	1.698	1.506
Вкупно тековни средства		**2.227**	**2.914**
Вкупна актива		**2.227**	**2.914**
Пасива			
Тековни обврски			
Пасивни временски разграничувања	4.2.1.	2.227	2.914
Вкупно тековни обврски		**2.227**	**2.914**
Вкупна пасива		**2.227**	**2.914**