



ул. Македонија 12/3  
1000 Скопје  
Република Македонија  
Тел: + 389 2 3211 262  
Факс: +389 2 3126 311  
e-mail: [dzr@dzr.gov.mk](mailto:dzr@dzr.gov.mk)  
[www.dzr.gov.mk](http://www.dzr.gov.mk)

**Број:12-202/10**

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 (637) на Општина Старо Нагоричане за 2009 година.

Немаме извршено ревизија ниту сме издале извештај за финансиските извештаи и за усогласеност со закони и прописи на сметката на основен буџет (637) на Општина Старо Нагоричане за претходни години.

За финансиските извештаи на Општина Старо Нагоричане за 2009 година изразивме негативно мислење за вистинитоста и објективноста и за усогласеноста со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

Општина Старо Нагоричане нема воспоставено систем на финансиска и други контроли вклучувајќи ги организационата структура, методите и процедурите на работење и внатрешна ревизија, воспоставени и имплементирани од раководните лица на субјектот за да овозможат извршување на активностите на транспарентен, регуларен, економичен, ефикасен и ефективен начин. Поради ова, ризикот за исплата на средства врз основа на некомплетна, ненавремено евидентирана и непотврдена документација од одговорни лица е висок.

Годишните програми за уредување на градежно земјиште и за одржување на комунална хигиена на јавни површини не содржат податоци за тоа кои објекти ќе бидат предмет на градење и потребните финансиски средства за нивна реализација.

Дел од плаќањата за набавени материјали, стоки, извршени услуги и работи во вкупен износ од 660 илјади денари не се поткрепени со целосна и веродостојна документација, а за извршени градби во износ од 945 илјади денари не се обезбедени документите предвидени со Законот за градење.

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор

1

Проценетата вредност на постојаните средства во Билансот на состојба за 2009 година е нереална и необјективна поради не евидентирање на имот доделен со делбените биланси од 2000 година и не целосно воспоставена сметководствена евиденција за материјалните средства во подготовка.

## 1. Вовед

1.1. Извршивме ревизија на приложените финансиски извештаи на страна од 10 до 12, заедно со ревизија на усогласеност на сметката на основен буџет (637) на Општина Старо Нагоричане кои се состојат од биланс на состојба на ден 31 декември 2009 година, 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 вршена ревизија, ниту сме издале било каков извештај за финансиските извештаи и за усогласеност со закони и прописи на сметката на основен буџет (637) 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 14.04.2009 година, и
- Миодраг Јовановиќ – градоначалник од 15.04.2009 година.

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 (637) 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 ефективност 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 во периодот од 25.08. до 17.09.2010 година кај Општина Старо Нагоричане на сметката на Органот 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 одговорното лице на субјектот - предмет на ревизија. Не се примени забелешки по нацрт извештајот на овластениот државен ревизор 12-202/4 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. Во општина Старо Нагоричане не е воспоставена внатрешна контрола, која претставува систем на финансиски и други контроли, вклучувајќи и организациона структура, методи и процедури на работење и внатрешна ревизија, што не е во согласност со одредбите на членовите 5 и 7 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола.

Ревизијата утврди дека:

- не се врши ликвидирањето на документацијата од аспект на математичка контрола на документот;
- евидентирањето на фактурите во сметководствената евиденција се врши со доцнење т.е. во моментот кога се плаќа;
- фактурите се некомплетни, често немаат испратници, не се парафирани од лице кое ќе потврди дека набавката е во рамки на договорените количини и цени;

---

Ревизорски тим:  
1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_

---

Овластен државен ревизор 4

- нема доказ дека одговорниот сметководител постапува согласно овластувањата и надлежностите пропишани во законската регулатива .

Плаќањата по документација која е непотврдена од одговорно лице без достатна поткрепувачка документација дека набавките се за потребите на општината, создава ризик од ненаменско и незаконско трошење на буџетските средства.

Воспоставувањето на контролни системи овозможува извршување на активностите на транспарентен, регуларен, економичен, ефикасен и ефективен начин.

#### **Препорака:**

Градоначалникот да преземе активности согласно законските прописи и:

- да воспостави организациска структура и процедури со кои ќе обезбеди функционирање, следење и развој на ефикасен систем на сигурен финансиски менаџмент и контрола преку јасно дефинирани одговорности и ограничувања на овластувањата во пишана форма, при тоа обезбедувајќи соодветна поделба на должностите;
- сите процеси во општината да се документираат со пишани процедури на начин кој ќе овозможи следење на работењето и текот на трансакциите;
- одговорниот сметководител да постапува согласно овластувањата и надлежностите утврдени со законската регулатива.

### **3.2. Усогласеност со закони и прописи**

3.2.1. Советот на Општина Старо Нагоричане има усвоено годишни програми за работа во 2009 година од кои:

- Програмата за уредување на градежно земјиште ги содржи само активностите кои ќе се вршат (асфалтирање, тампонирање, пробивање), без да се наведат објектите кои ќе бидат предмет на градење, ниту пак се искажани финансиските средства потребни за реализација на програмата, и
- Програмата за одржување на комунална хигиена на јавни површини на територија на општина Старо Нагоричане во која не е дефинирано кој субјект ќе ја реализира програмата (јавното комунално претпријатие, самата ЕЛС или друг избран оператор), ниту пак се предвидени финансиски средства за нејзина реализација .

Не дефинирањето на објектите кои ќе бидат предмет на градба создава услови за субјективност при изборот за нивна реализација и ненаменско користење на буџетските средства.

#### **Препорака:**

Службите на Општина Старо Нагоричане да изготвуваат програми кои ќе обезбедат податоци за објектите кои ќе бидат предмет на реконструкција/изградба, потребните финансиски средства и субјектот кој ќе ја реализира програмата.

3.2.2. Извршениот попис на средствата и изворите на средствата на Општина Старо Нагоричане со состојба на 31.12.2009 година во делот на пописот на побарувањата и обврските не е целосно извршен, што не е во согласност со член 31-в од Правилникот за сметководството на буџетите и буџетските корисници. Во прилог на пописниот материјал има само спецификација за побарувањата и обврските (утврдени се салдата), меѓутоа комисијата за попис ја нема утврдено основаноста и застареноста на искажаните износи и причините за ненавремената наплата на побарувањата односно исплата на обврските.

Нецелосното спроведување на пописот создава можности за ненавременно преземање на мерки и активности за наплата на побарувањата и измирување на обврските.

**Препорака:**

Комисијата за вршење на годишен попис да се придржува кон сите одредби предвидени со Правилникот за сметководството на буџетите и буџетските корисници за вршење на пописот, заради целосно и навремено спроведување на пописот.

**3.3. Финансиски извештаи**

3.3.1. Од средствата на Постојаната резерва и Субвенции, во текот на 2009 година исплатени се 120 илјади денари кон ЈКП „Козјак“ врз основа на Заклучок на Советот како финансиска помош за тековното работење на претпријатието. Усвоената годишна програма за работењето на ЈКП за 2009 година не содржи податоци за потребните финансиски средства, ниту пак Општината во своите годишни програми предвидела кои работи ќе ги врши ЈКП и потребниот износ на средства. Според член 24 од Законот за локална самоуправа, општината може да го делегира вршењето работи од јавен интерес од локално значење на други правни или физички лица врз основа на договор. Општината нема склучено ваков договор со јавното претпријатие.

Работењето на Општината без соодветно планирање на средствата и детални програми и договори за работа создава услови за зголемени трошоци и ненаменско користење на буџетските средства.

**Препорака:**

Средствата трансферирани кон ЈКП да бидат во рамки на соодветна програма, годишен договор и документација за извршени услуги од јавен интерес за Општината, за кои е формирано јавното претпријатие.

3.3.2. Искажани се трошоци во износ од 172 илјади денари за набавка на прехранбени артикли и разни градежни материјали, а кои не се поткрепени со целосна и веродостојна документација. Фактурите се потпишани и одобрени само

од градоначалникот, кон нив нема приложено испратници како доказ дека истите се примени од лице вработено во општината и се за потребите на општината, ниту пак за материјалите е наведено каде се вградени.

3.3.3. За тековно одржување на уличното осветлување во Општината, во март 2009 година склучен е договор со избран оператор, кон кого се исплатени 488 илјади денари. Не се доставени времени ситуации, туку фактури со испратници. Освен градоначалникот, никој од лицата во одделнието за урбанизам, комунални дејности и заштита на животната средина нема потврдено дека работите се извршени, ниту пак има потпис од избран надзорен орган. Фактурите не нудат информации каде се вградени потрошените материјали. Плаќањето на фактурите е на денот на изготвувањето на фактурите, а не на денот на доспевање (15 дена), како што е предвидено со договорот.

Искажување на трошоци во главната книга без веродостојни, вистинити и уредни сметководствени документи не е во согласност со член 12 од Законот за сметководството за буџетите и буџетските корисници и е резултат на невоставени контроли во процесот на плаќање, односно плаќање по документи кои не обезбедуваат доволно докази за потврда на настанот.

3.3.4. На ставката Други градежни објекти искажани се трошоци во износ од 945 илјада денари кои се однесуваат за тампонирање на локални патишта и поправка на ударни дупки во општината, за кои не е обезбедена потребната документација предвидена со Законот за градење (градежна книга, градежен дневник, извештај од надзор, технички прием).

Непочитувањето на Законот за градење, недостигот на целосна документација со прилози како потврда за извршените работи, создава ризик од намалена транспарентност во работењето на службите на општината, неисполнување на обврските од страна на изведувачите и надзорниот орган кои произлегуваат од склучените договори и до нереални и необјективни трошоци.

#### **Препорака:**

- Градоначалникот како одговорно лице со надлежните служби да изготват пишани процедури со кои ќе се обезбеди следење и контрола на работите кои што се извршуваат и обезбедување на потребна документација за истите која ќе ја потврди извршената активност.
- одделението за сметководство евидентирањето на трошоците да го врши на основа комплетна и од овластени лица потврдена документација.

3.3.5. Со решение на Влада на РМ број 23-257/73 од 08.02.2000 година на Општина Старо Нагоричане доделен е недвижен имот, за кој службите на општината дури во 2010 година имаат преземано активности за обезбедување имотни/поседовни

листи. Не е извршена проценка на вредноста на овој имот и не е сметководствено евидентиран што не е во согласност со членовите 18 и 19 од Правилникот за сметководство на буџетите и буџетските корисници.

Неизвршената проценка на имотот придонесува да Општина Старо Нагоричане нема релевантни податоци за вредноста на имотот со кој располага и придонесува за изготвување на нереални финансиски извештаи.

**Препорака:**

- Да се изврши проценка на вредноста на имотот доделен со делбениот биланс ;
- Одделението за финансии, буџет, локален економски развој и јавни дејности да изврши вонбилансно евидентирање на проценетата вредност до обезбедувањето на имотни/поседовни листи.

3.3.6. Општина Старо Нагоричане нема изградено сметководствена политика за евидентирање на капиталните расходи кои значат инвестиции во тек по основ на изградба, реконструкција и друг вид на вложување. Воспоставена е делумна евиденција на позицијата Материјални средства во подготовка и тоа само за водоводните системи што се во изградба, а не и за другите инфраструктурни објекти, што не е во согласност со Законот и Правилникот за сметководството на буџетите и буџетските корисници.

Поради тоа не е возможно да се следи вложувањето во одреден објект и соодветно на тоа, при давањето на истите во употреба, да се евидентира зголемување на набавната вредност и вредноста на деловниот фонд што од своја страна има за ефект нереално проценување на билансните позиции.

**Препорака:**

Одделението за финансии, буџет, локален економски развој и јавни дејности да воспостави сметководствена политика за евидентирање на Материјални средства во подготовка.

### **3.4. Користење на средствата согласно законските прописи**

3.4.1. За зимско одржување на патиштата со постапка со преговарање без објава на оглас склучен е договор во март 2009 година (со изведувач кој бил ангажиран претходно по договор од декември 2008 година, а поради итност на работите продолжува со работата). Доставените работни налози со спецификација на извршени работи, потпишани од надзор на општината се однесуваат за денови пред датумот на склучениот договор и се на износ од 240 илјади денари.

Спротивно на одредбите од Законот за јавни набавки постапката е спроведена по завршување на работите.



Непочитувањето на одредбите од Законот за јавни набавки има за последица нетранспарентност и јавност на постапката при склучување на договорите и повластена положба на одредени добавувачи.

#### **Препорака**

Градоначалникот како одговорно лице при реализацијата на јавните набавки да ги почитува одредбите од Законот за јавни набавки во функција на рационално и ефикасно искористување на средствата.

#### **4. Ревизорско мислење**

Според наше мислење, поради значењето на прашањата изнесени од точките 3.2.2. и 3.3., финансиските извештаи не ги прикажуваат вистинито и објективно, во сите материјални аспекти, финансиската состојба на сметка на основен буџет (637) 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, поради значењето на прашањата изнесени во точките 3.2., 3.3. и 3.4. активностите, финансиските трансакции и информации, рефлексирани во финансиските извештаи на сметката на основен буџет (637) на општина Старо Нагоричане, не се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

Скопје, 30.11.2010 година

**ОПШТИНА СТАРО НАГОРИЧАНЕ – СМЕТКА НА ОСНОВЕН БУЏЕТ (637)  
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР**

СМЕТКА НА ОСНОВЕН БУЏЕТ(637)				
БИЛАНС НА ПРИХОДИ И РАСХОДИ ЗА 2009 година				
				во 000 денари
Опис на позицијата	Образложение	2009	2008	
<b>Приходи</b>				
Трансфери и донации	3.1.	23.235	19.928	
<b>Вкупно приходи</b>		<b>23.235</b>	<b>19.928</b>	
<b>Расходи</b>				
<b>Тековни расходи</b>				
Плати, наемнини и надоместоци	3.2.1.	7.622	5.636	
Резерви и недефинирани расходи	3.2.2.	195	38	
Стоки и услуги	3.2.3.	7.508	3.499	
Субвенции и трансфери	3.2.4.	722	223	
Социјални бенефиции	3.2.5.	69	78	
<b>Вкупно тековни расходи</b>		<b>16.116</b>	<b>9.474</b>	
<b>Капитални расходи</b>				
Капитални расходи	3.3.	7.119	10.454	
<b>Вкупно капитални расходи</b>		<b>7.119</b>	<b>10.454</b>	
<b>Вкупно расходи</b>		<b>23.235</b>	<b>19.928</b>	

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор 10

\_\_\_\_\_

**ОПШТИНА СТАРО НАГОРИЧАНЕ – СМЕТКА НА ОСНОВЕН БУЏЕТ(637)  
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР**

СМЕТКА НА ОСНОВЕН БУЏЕТ(637)				
БИЛАНС НА СОСТОЈБА НА ДЕН 31.ДЕКЕМВРИ				
во 000 денари				
Опис на позицијата	Образложение	2009	2008	
<b>Актива</b>				
<b>Тековни средства</b>				
Побарувања од вработените	4.1.1.	8	0	
Активни временски разграничувања	4.1.2.	3.139	1.487	
Залихи	4.1.3.	35	0	
<b>Вкупно тековни средства</b>		<b>3.182</b>	<b>1.487</b>	
<b>Постојани средства</b>				
Материјални средства	4.2.1.	7.990	8.183	
Материјални средства во подготовка	4.2.2.	6.878	4.443	
<b>Вкупно постојани средства</b>		<b>14.868</b>	<b>12.626</b>	
<b>Вкупна актива</b>		<b>18.050</b>	<b>14.113</b>	
<b>Пасива</b>				
<b>Тековни обврски</b>				
Краткорочни обврски спрема добавувачи	4.3.1.	2.007	1.072	
Краткорочни финансиски обврски	4.3.2.	551	0	
Краткорочни обврски за плати и други обврски спрема вработените	4.3.3.	581	415	
Пасивни временски разграничувања	4.3.4.	6.886	4.443	
<b>Вкупно тековни обврски</b>		<b>10.025</b>	<b>5.930</b>	
<b>Извори на средства</b>				
Извори на капитални средства	4.4.1.	8.025	8.183	
<b>Вкупно извори на деловни средства</b>		<b>8.025</b>	<b>8.183</b>	
Извори на други средства		0	0	
<b>Вкупна пасива</b>		<b>18.050</b>	<b>14.113</b>	
<i>Ревизорски тим:</i>				<i>Овластен државен ревизор</i>
1. _____				
2. _____				

**ОПШТИНА СТАРО НАГОРИЧАНЕ – СМЕТКА НА ОСНОВЕН БУЏЕТ (637)  
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР**

СМЕТКА НА ОСНОВЕН БУЏЕТ (637)				
ПРЕГЛЕД НА ПРОМЕНИ НА ИЗВОРИ НА КАПИТАЛНИТЕ СРЕДСТВА ЗА 2009 ГОДИНА				
				во 000 денари
О П И С	Државен јавен капитал	Останат капитал (Зал. на мат., рез. делови.	Ревалори зациона резерва	Вкупно извори на деловни средства и ревалоризаци
1	2	3	4	5 (2+3+4)
<b>I</b>	<b>Состојба на ден 01 јануари 2009</b>	8.183		8.183
	<b>Зголемувања:</b>	418	285	244
	Набавка на постојани средства	174		174
	Ревалоризација на материјални и нематеријални средства	244		244
	Вишок по попис		1	1
	Останати зголемувања		284	284
	<b>Намалувања:</b>	611	250	244
	Амортизација на постојани средства	600		600
	Кусок по попис		8	8
	Останати намалувања (да се специфицира)	11	242	244
<b>II</b>	<b>Состојба на ден 31. декември 2009</b>	7.990	35	0

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_

2. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор

**ОПШТИНА СТАРО НАГОРИЧАНЕ – СМЕТКА НА ОСНОВЕН БУЏЕТ(637)  
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР**

---

---

Ревизорски тим:  
1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор 13

\_\_\_\_\_