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: 12-206/5

Дата: 04.08.2010

ДО
ОПШТИНА САРАЈ

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Резиме

Државниот завод за ревизија изврши ревизија на финансиските извештаи заедно со ревизија на усогласеност на сметката на Буџет на Општина Сарај за 2009 година.
Дадените препораки во конечниот извештај за извршената ревизија на финансиските извештаи за 2005 година заради отстранување на утврдените неправилности се делумно спроведени, но се уште постојат состојби кои значително влијаат во изготвувањето на финансиските извештаи. Во целост се применува начелото на парично искажување на спроведените трансакции, додека препораката за евидентирање на побарувањата на Општината и натаму не се применува, што резултира со нереални финансиски извештаи.
Изразено е негативно мислење за финансиската состојба на сметката на Буџетот на Општина Сарај за 2009 година, додека за резултатот од финансиските активности изразеното мислење е без резерва.
За усогласеност со законската регулатива е дадено негативно мислење.
Општина Сарај делумно учествува во утврдување и наплата на сопствените приходи. Приходите од локални даноци и дел од комуналните такси ги утврдува администрацијата на градот Скопје, додека утврдувањето и наплатата на приходите од надоместок за уредување на градежно земјиште го врши Општината, со воспоставена контрола во постапката. Во однос на утврдувањето на локалните даноци и такси Општината не пројавува позабележителна активност, иако во последните години има увид во податоците за даночните обврзници на нејзината територија и можност за следење на опфатот на регистрираните обврзници и висината на обврската. Таков увид не се врши, што е резултат на невоспоставена даночна администрација во Општина Сарај.

Општината е влезена во втората фаза на фискална децентрализација, иако се одликува со недоволна кадровска екипираност и висок износ на неизмирени обврски, што создава ризик од настанување на финансиска нестабилност.

1. Вовед

1.1. Извршивме ревизија на приложените финансиски извештаи на страните 12 и 13 заедно со ревизија на усогласеност на сметката на Буџетот на Општина Сарај за 2009 година, кои се состојат од биланс на состојба на ден 31 декември, 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 државна ревизија и Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија согласно член 23 од Законот за државната ревизија.

1.3. Извршена е ревизија и е издаден извештај за финансиските извештаи и за усогласеност со закони и прописи на Буџетот на Општина Сарај за 2005 година. Изразеното мислење за вистинитоста и објективноста на финансиската состојба на сметката на Буџетот на Општина Сарај под 31 декември 2005 година и резултатот од финансиските активности за годината која завршува со тој датум, како и за усогласеноста со закони и прописи во извештајот е со резерва.

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

- Беким Фазлиу - Градоначалник на Општина Сарај до 30.03.2009 година, и
- Блерим Беџети - Градоначалник на Општина Сарај од 31.03.2009 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 кои што 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 Општина Сарај 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 во периодот од 10.03 до 01.04.2010 кај Општина Сарај од тим на Државниот завод за ревизија.

3. Осврт на ревизијата од претходните години - спроведување на препораките.

Ревизијата од точката 1.1. опфати и ревизија на спроведување на препораките дадени во конечниот извештај на овластениот државен ревизор за 2005 година.

3.1. Дел од наодите во конечниот извештај на овластениот државен ревизор се од сметководствен карактер. Тие се однесуваат на непочитување на принципот на парично искажување на промените во сметководствената евиденција на општина Сарај и необезбедена доследна примена на Правилникот за сметковниот план за буџетите во однос на евидентирање на расходите во сметководствената евиденција (10.1.1, 10.1.2 и 10.2.2).
Дадените препораки за обезбедување доследна примена на начелото за парично искажување на промените во сметководството и примена на Правилникот за сметковниот план на буџетите се спроведени.

3.2. Дадена е позајмица на јавното комунално претпријатие, при што, Општината се јавува во улога на финансика институција, што не е во согласност со нејзините законски надлежности (10.2.1.). Во 2009 година нема трансакции од овој тип, односно дадената препорака за извршување на буџетот согласно законската регулатива се спроведува.
3.3. Наодот во врска со неевидентирање на побарувања се повторува во тековната година, односно не е спроведена препораката во однос на евидентирање, наплата и обезбедување на наплатата на надоместот за комунално уредување на градежно земјиште и за донесување пишани процедури (10.1.3).

Контролните постапки во делот на утврдување и наплата на надоместокот за уредување на градежно земјиште во 2009 година функционираат. Не се издава одобрение за градење, пред да се изврши плаќање на надоместокот.

4. Наоди и препораки

Прашањата кои ги покрива овој извештај беа дискутирани на завршниот состанок со раководството и одговорните лица на Општина Сарај.
Не се примени забелешки по нацрт извештајот на овластениот државен ревизор 12-206/3 од 2010 година.

Со ревизијата на финансиските извештаи за 2009 година, ревизорите на Државниот завод за ревизија го утврдија следното:

4.1. Интерни контроли

4.1.1. Работите на утврдување и наплата на локалните даноци и дел од комуналните такси на општина Сарај ги врши даночната администрација на градот Скопје кој располага со регистри на даночни обврзници на територијата на целиот град и врши нивно ажурирање. Врз основа на податоците во регистрите се врши утврдување на обврската за локални даноци и комунални такси за фирма, изготвување и достава на решенијата и следење на наплатата заради преземање на мерки за присилна наплата. Воспоставувањето на интерни контроли во овие процеси е одговорност на Градот.

Градот Скопје доставува до општините во градот Скопје регистри на даночните обврзници. Општина Сарај има увид во податоците за даночните обврзници на нејзината територија и има можност за увид и контрола на опфатот на регистрираните обврзници и висината на обврската. Таква контрола не се врши што е резултат на невоспоставена даночна администрација во Општина Сарај. Ангажирањето на општинската администрација во следењето на целокупниот процес на утврдување и наплата на приходите на нејзината територија е предуслов за поинтензивно прибирање на сопствените приходи на Општината.

Препорака:
Градоначалникот на Општина Сарај да воспостави даночна администрација, и да обезбеди активна соработка со администрацијата на град Скопје во остварувањето на овие приходи со оглед на фактот дека администрацијата во Општина Сарај подобро ги познава реалните состојби на нејзината територија.

4.2. Усогласеност со закони и прописи

4.2.1. Општина Сарај нема донесено буџетски календар за 2009 година согласно одредбите на член 27 од Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа. Во календарот се утврдуваат рокови за планирање и донесување на општинскиот буџет, така што неговото недонесување придонесува за постоење ризик од ненавремено спроведување на буџетскиот процес.
Буџетски календар за 2010 година е донесен.

4.2.2. Општина Сарај во Буџетот за 2009 година има планирано приходи и расходи во износ од 94,274 илјади денари. Во текот на годината се реализирани приходи во износ од 45,979 илјади денари и расходи во износ од 43,252 илјади денари, односно остварен е вишок на приходи во износ од 2,727 илјади денари. Реализираните приходи се под планираниот износ за 49%, а расходите за 46%. Согласно Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, доколку во текот на фискалната година приходите и расходите не се остваруваат во планираниот обем, градоначалникот на општината му предлага на советот измени и дополнувања на буџетот.
Со ребалансот на буџетот во 2009 година не е извршено усогласување на остварените буџетски приходи и расходи со планираните, што дава можност за преземање на обврски за кои реално не се обезбедени средства во буџетот и нивно пренесување во наредната фискална година. Општина Сарај на крајот на 2008 година има евидентирано обврски спрема добавувачи во износ од 37,321 илјади денари (81% од остварениот буџет за 2009 година).

Препорака:
Одделението за финансиски работи 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) во годината, а советот на Општината да донесе ребаланс на Буџетот.

4.2.3. Општина Сарај е влезена во втората фаза на фискална децентрализација во мај 2007 година. Кадровскиот и финансискиот капацитет со кој располага Општината и високиот износ на неплатени обврски кон добавувачите значат неисполнување на условите за влез во втора фаза.
Согласно членот 45 од Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа општината треба да има најмалку двајца вработени кои се квалификувани да работат во областа на финансиското управување, подготвувањето на буџетот, неговото извршување, сметководството и

финансиските извештаи и да имаат најмалку тројца вработени, кои се квалификувани да работат на утврдување и наплата на даноци.
Недоволниот кадровски потенцијал создава ризик од неисполнување на надлежностите утврдени со Законот за локална самоуправа, остварувањето на сопствените приходи и квалитетно извршувањето на обврските.
На крајот на 2009 година општина Сарај има евидентирани неизмирени обврски во износ од 37.355 илјади денари, кои претставуваат 81% од остварените приходи во текот на годината. Високата задолженост создава ризик од неисполнување на вкупните обврски на Општината, блокирање на нејзината сметка, а со тоа и запирање на активностите.

Препорака:
Градоначалникот на Општината:

- по донесувањето на новиот Правилник за систематизација на работните места, да иницира пополнување на работните места или да изврши прераспоредување на вработените, во прв ред во стручните служби, заради исполнување на законските услови за фискална децентрализација.
- да ги преиспита финансиски можности на Општината и да утврди план за плаќање на обврските од минати години.

4.3. Финансиски извештаи

4.3.1. Општина Сарај нема воспоставено регистар на даватели на угостителско туристички услуги и физички лица кои вршат угостителска и туристичка дејност од мал обем, што не е во согласност со одредбите на член 4 од Законот за угостителска дејност. Во Правилникот за систематизација на работните места во општинската администрација кој е во важност, нема утврдено работно место овластен инспектор за работи на инспекцискиот надзор од областа на угостителско - туристичка дејност.
Невоспоставената евиденција и непостоењето работно место овластен инспектор за работи на инспекцискиот надзор од областа на угостителско - туристичка дејност е причина за неостварување приходи по основ на комунална такса за користење музика во јавните локали и за користење на просторот пред деловни простории за вршење на дејност
Според објаснувањата од одговорните лица, во Општина Сарај во тек е акција за воведување на таква евиденција (април 2010 година).

Препорака:
Градоначалникот на Општина Сарај :

- да обезбеди воспоставување регистар на даватели на угостителско туристички услуги и физички лица кои вршат угостителска и туристичка дејност од мал обем,
- во Правилникот за систематизација, кој е во тек на донесување, да утврди работно место овластен инспектор од областа на угостителско - туристичка дејност или да делегира надлежности на некој од постојните вработени,

4.3.2. Во Општината не се наплатува комунална такса за истакнување на реклами, објави и огласи на јавни места, што е спротивно на член 9 од Законот за комунални такси. Објаснувањето дека сите работи околу администрирањето на комуналните такси се вршат во Градот Скопје не е во согласност со одредбите од член 36 од Законот за Градот Скопје каде јасно е нагласено дека, комунална такса за истакнување на реклами, објави и огласи на јавни места, се наплаќа од општината или Градот во зависност од тоа кој е надлежен за одржување на јавниот простор што се користи. Со оглед на фактот дека на територијата на Општината има истакнато реклами, ова значи помалку приходи за општината.

4.3.3. Во сметководствената евиденција на општина Сарај не се евидентираат побарувања за: данок на имот и комунална такса за фирма, односно назив на деловна просторија, така што, во Билансот на состојбата на 31.12.2009 година не се искажани побарувања по овој основ.
Работите на утврдување и наплата на даноците на имот и комунална такса за фирма, односно назив на деловна просторија на општините во Градот Скопје ги врши даночната администрација на град Скопје. Градот Скопје, по издавање на решенијата за данок на имот за тековната година го доставува регистарот на даночни обврзници до сите општини кои, врз основа на тие податоци ги евидентираат побарувањата од даночните обврзници на својата територија. До општина Сарај, покрај регистарот на обврзници на данок на имот и комунална такса за фирма, односно назив на деловна просторија за 2009 година е доставен и преглед на побарувања со состојба на 31.12.2009 година.
Побарувањата на Општина Сарај за 2009 година по овие основи изнесуваат вкупно 13,323 илјади денари, и тоа:

- данок на имот 7,599 илјади денари, и
- комунална такса за фирма, односно назив на деловна просторија 5,724 илјади денари.

Вредноста на побарувањата е значително поголема ако се има предвид дека и во претходните години не се евидентирани побарувања за данок на имот и комунална такса за фирма, односно назив на деловна просторија.

Побарувањата не се евидентирани, што не е во согласност со одредбите од член 4 од Законот за сметководство на буџетите и буџетските корисници и влијае врз реалноста на Билансот на состојбата.

Препорака:
Одделението за финансиски работи да обезбеди податоци за вкупниот облог за данок на имот и комунална такса за фирма, односно назив на деловна просторија од Градот Скопје и да изврши нивно евидентирање.

4.3.4. Во билансот на состојбата на Буџетот на Општина Сарај, како и во сметководствената евиденција, на крајот на 2009 година не се искажани побарувања по основ на краткорочни кредити и позајмици во износ од 548 илјади денари. Во сметководствената евиденција овие побарувања се евидентирани со состојба на 31.12.2008 година, меѓутоа, не се пренесени како почетна состојба во 2009 година што не е во согласност со член 9, став 3 од Законот за сметководството за буџетите и буџетските корисници.
Побарувања по основ на краткорочни кредити и позајмици во износ од 548 илјади денари се евидентираат почнувајќи од крајот на 2005 година и се пренесуваат во наредните година. Основот на овие побарувања не е познат, нема доказ за преземени мерки за наплата, така што, постои можност тие да се застарени.

Препорака:
Одделението за правни работи во соработка со одделението за финансиски работи да го утврди основот на побарувањето. Доколку побарувањето не е застарено да се покрене постапка за наплата, а во случај на застареност, Советот на Општината да донесе одлука за отпис.

5. Ревизорско мислење

5.1. Вкупен ефект од изнесените наоди во точката 4.3.3. и 4.3.4. се помалку искажани побарувања во износ од 13,871 илјади денари.

5.2. Според наше мислење, поради значењето на прашањата изнесени во точките 4.3.3. и 4.3.4. финансиските извештаи не ја прикажуваат вистинито и објективно, во сите материјални аспекти, финансиската состојба на Буџетот на Општина Сарај на ден 31 декември 2009 година. Резултатот од финансиските активности за годината која завршува со тој датум е прикажан вистинито и објективно, во согласност со важечката законска регулатива.

5.3. Според наше мислење, поради значењето на прашањата изнесени во точка 4.3, активностите, финансиските трансакции и информации, рефлектирани во

финансиските извештаи на Буџетот на Општина Сарај, не се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

6. Системски слабости

6.1. Во Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа (член 45 и 46) се утврдени услови за трансфер на дотациите од Буџетот на Република Македонија во прва и втора фаза на фискална децентрализација.
Дел од критериумите во Законот се недоволно дефинирани, односно не е децидно утврдено што се подразбира под критериумот:

- добри финансиски резултати во работењето и,
- вообичаени услови на плаќање на обврските.

Најголемиот дел од општините во Република Македонија, меѓу кои и Општина Сарај, се влезени во втора фаза на фискална децентрализација. Кај мал дел од нив не се исполнети условите дека општината треба да има најмалку двајца вработени кои се квалификувани да работат во областа на финансиското управување, подготвувањето на буџетот, неговото извршување, сметководството и финансиските извештаи и да имаат најмалку тројца вработени, кои се квалификувани да работат на утврдување и наплата на даноци.
Помалите општини не се во состојба да ги обезбедат кадровските услови, со оглед на нивната слаба финансиска моќ (мал степен на остварување на сопствените приходи и висок обем на обврски кон добавувачите).
Исполнувањето на овие услови се ценети врз основа на писмените известувања од страна на Општините, меѓутоа, во текот на ревизијата е утврдено дека дел од овие известувања не се одраз на реалните состојби и се субјективни.
Законот не нуди решение доколку за одредена општина која е влезена во втора фаза на фискална децентрализација се утврди дека не ги исполнува условите од членовите 45 и 46 од Законот.

6.2. Во однос на настанување на финансиска нестабилност на општините, еден од условите е надминување на максималните ограничувања за задолжување во согласност со членот 39 од Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа.
Во Законот задолжувањето е дефинирано како постапка за создавање на финансиски обврски со склучување на договор за заем и/или издавање на хартии од вредност. Ненавременото плаќање на обврските што произлегуваат од должничко-доверителските односи, кои се главен товар врз финансиското работењето на голем дел од општините немаат третман на причина за финансиска нестабилност на општините.

6.3. Во рамките на буџетот, општините можат да планираат средства за непредвидени случаи како постојана и тековна буџетска резерва.
Висината на резервите е различно утврдена во постојните закони. Во Законот за буџетите, во членот 11 е уредено дека постојаната и тековната буџетска резерва не можат да надминат 3% од вкупните тековни расходи на основниот буџет, додека во членот 31 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа е уредено дека буџетската резерва не може да надмине 3% од вкупно планираните средства во основниот буџет на општината.

7. Нагласување на прашања за неизвесност или континуитет

Обрнуваме внимание дека Општина Сарај е тужена страна во повеќе судски спорови за неплатени обврски кон добавувачите во вкупен износ од 22,417 илјади денари, за извршени работи во изминатите години.
Дел од утужените долгови:

- се евидентирани во сметководствената евиденција на општината, така што, нивното плаќање е извесно, само во прашање е висината на каматата и динамиката на плаќање.
- не се евидентирани или се евидентирани во помал износ и во моментов, конечниот исход по ова прашање не може да се утврди.

Не е направено резервирање за било каква обврска која може да произлезе во финансиските извештаи, ниту пак може да се резервираат средства за нивно плаќање поради слабата финансиска моќ на Општината.

Скопје, 27.07.2010 година

ОПШТИНА САРАЈ

СМЕТКА НА БУЏЕТОТ

БИЛАНС НА ПРИХОДИ И РАСХОДИ ЗА 2009 ГОДИНА

во 000 Ден.

Опис на позицијата	Образло-жение	2009	2008
Приходи			
Даночни приходи	3.1.	16.388	16.017
Неданочни приходи	3.2.	267	914
Капитални приходи	3..3.	120	0
Трансфери и донации	3.4.	29.204	19.826
Вкупно приходи		**45.979**	**36.757**
Расходи			
Тековни расходи			
Плати, наемнини и надомести	3.5.1.	11.068	10.625
Резерви и недефинирани расходи	3.5.2.	1.161	834
Стоки и услуги	3.5.3.	8.324	11.511
Тековни трансфери до единиците на локална самоуправа		0	144
Субвенции и трансфери	3.5.4.	1.498	1.238
Вкупно тековни расходи		**22.051**	**24.352**
Капитални расходи	3.6.	21.201	11.350
Вкупно расходи		**43.252**	**35.702**
Суфицит (вишок) на приходи		**2.727**	**1.055**

ОПШТИНА САРАЈ
СМЕТКА НА БУЏЕТОТ

БИЛАНС НА СОСТОЈБА НА ДЕН 31 ДЕКЕМВРИ

во 000 Ден.

Опис на позицијата	Образло-жение	2009	2008
Актива			
Тековни средства			
Парични средства	4.1.1.	2.726	1.055
Вкупно тековни средства		**2.726**	**1.055**
Вкупна актива		**2.726**	**1.055**
Пасива			
Тековни обврски			
Пасивни временски разграничувања	4.2.1.	2.726	1.055
Вкупно краткорочни обврски		**2.726**	**1.055**
Вкупна пасива		**2.726**	**1.055**