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:12-77/4

Дата: 02.03.2010

ДО
ГРАДОНАЧАЛНИКОТ НА ОПШТИНА СТРУМИЦА

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

1. Предмет на овој Конечен извештај е извршената ревизија на финансиските извештаи на Буџетот на Општина Струмица за 2008 година, кои се прикажани на страните 8 и 9.

2. Ревизијата на финансиските извештаи од точка 1 на овој извештај е извршена согласно член 2 став 1 и 2 од Законот за државна ревизија и Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија согласно член 9 од Законот за државна ревизија.

3. Не е вршена ревизија, ниту сме издале било каков извештај, за финансиските извештаи на Буџетот на Општина Струмица за годината која и претходи на годината која е предмет на оваа ревизија.
Последната ревизија која е извршена на финансиските извештаи на Буџетот на Општина Струмица се однесува на 2005 година. При тоа, за вистинитоста и објективноста на финансиските извештаи е издадено мислење со резерва.

4. Финансиските извештаи од точка 1 на овој извештај се одговорност на раководството на субјектот од точка 1 на овој извештај, застапувано од:
- Зоран Заев, градоначалник на општина Струмица 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 период од 14.10 до 04.11.2009 година, од страна на тим на Државниот завод за ревизија.

7. Цел на ревизијата на финансиските извештаи од точка 1 на овој извештај е да овозможи ревизорот да изрази мислење:
- дали финансиските извештаи вистинито и објективно ја искажуваат финансиската положба и резултатот на финансиските активности во согласност со применетата законска регулатива;
- дали е остварено законско и наменско користење на средствата кои претставуваат државни расходи.

8. Финансиските извештаи кои се предмет на овој извештај се засновани на годишната сметка составена според важечките прописи во Република Македонија со извршени

рекласификации поради добивање на појасна слика 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 12.02.2010 година примени се забелешки на Претходниот извештај за извршената ревизија на финансиските извештаи за 2008 година на Општина Струмица за средствата на сметката на Буџетот, под број 08 – 385/3 од 09.02. 2010 година, од Градоначалникот на општина Струмица. Истите се разгледани при што е одлучено следното :

- забелешките кои се однесуваат на наодот од точка **10.1.1. не се прифаќаат,** од причина што истите имаат карактер на известување за преземени мерки и активности по дадените препораки од ревизијата, а наодот останува во Конечниот извештај. По овој наод во Конечниот извештај препораката која се однесува на донесување на пишани процедури се брише, од причина што субјектот по истите постапил во фаза на забелешки по Претходен извештај.

- забелешките на точките **10.2.1., 10.2.2., 10.2.3. и 10.2.4. не се прифаќаат,** од причина што не претставуваат забелешки туку известување дека се почнати постапки за отстранување на неправилностите.

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

11.1. Систем на интерни контроли во процесот на утврдување и наплата на приходите за чие администрирање е надлежна општината

11.1.1. Започнатиот процес на воспоставување интерни контроли во Општина Струмица во делот кој се однесува на утврдување и наплата на приходите за чие администрирање е надлежна општината, се уште не е завршен, поради што е утврдено постоење на ризик од нецелосно и неточно утврдување на приходите.
Општо, за сите приходи е утврдено дека:

- изготвени се интерни пишани процедури, неавторизирани (не се донесени од градоначалникот) и без јасно дефинирани надлежности и одговорности при контролата на пресметките за утврдување на даноците на имот и на специфични услуги;
- на пресметките од кои произлегуваат обврски за плаќање на правни и физички лица (надоместок за уредување градежно земјиште, данок на наследство и подарок, данок на промет на недвижности, комунални такси), што се изготвуваат во Општината нема доказ дека се врши контрола;
- не се врши усогласување на состојбата на регистрите што се водат во Општината со регистрите кои ги водат надлежните државни институции.

Во фазата на забелешки по Претходен извештај донесени се пишани процедури од Градоначалникот и истите се доставени.

Препорака:
Одделението за администрирање на приходите во општина Струмица:
- да изврши усогласување на регистарот на обврзници на данок на имот со податоците на Агенцијата за катастар на недвижности;
- да изврши усогласување на базата на податоците за обврзниците на комунална такса за фирма со податоците од Централниот регистар на Република Македонија и Управата за јавни приходи;

11.2. Неправилна примена на акти

11.2.1. Со ревизијата на утврдување и наплата на даночните приходи е утврдено дека:
- решенијата за данок на имот се изготвени по законскиот рок што придонесува за ненавремена наплата на данокот на имот;
- започнат е процес на ажурирање на вредноста на недвижниот имот на постојните обврзници (извршена е проценка на имотите), меѓутоа, ново утврдените вредности не се целосно внесени во регистарот,
- не се преземени сите законски мерки за наплата на даночниот долг;
- записниците за утврдување на пазарната вредност на имотот во најголем дел се потпишани од двајца членови на Комисијата (иако истата брои тројца членови);
- нема утврдено зони во градот заради утврдување на пазарната вредност на недвижниот имот;
- цените за утврдување на пазарната вредност на земјиштето на територија на општина Струмица не се усвоени од Советот на Општината.

Ненавременото утврдување на даночните обврски и делумното преземање мерки за присилна наплата (доставување само на опомени), придонесува за постоење ризик од помалку и ненавремено наплатени приходи и ограничување на планираните активности на Општината.
Утврдувањето на пазарната вредност на земјиштето без акт донесен од надлежен орган, создава ризик од нееднаква примена на утврдените вредности, односно субјективно постапување на Комисијата..

11.2.2. Во сферата на комуналните такси е утврдено дека:
- Општината нема изготвено акт за регулирање на издавањето одобрение за користење на просторот пред деловни простории за вршење на дејност, со утврдена постапка на издавање и контрола. Нема потврда за точноста на пресметаната површина (не се прави скица за бараниот простор за користење заради утврдување на неговата големина), ниту пак, за целосноста на приходите со оглед на малиот број на обврзници. Освен тоа, најголем дел од решенијата за 2008 година се за период од еден до три месеци.
- кај комунална такса за користење музика во јавните локали не е можно да се потврди целосноста на приходите со оглед на малиот број на обврзници. Ова се должи на фактот што согласно законското решение обврзниците на овој вид на такса се должни сами да се пријават кај надлежниот општински орган во рок од пет дена по добивање на одобрение за користење на музика. За поголема ефикасност во утврдувањето и наплатата кај овој вид комунална такса потребно е прецизирање во законското решение.
- во рамките на комунална такса за користење на плоштад и друг простор во градовите и другите населени места со цел изложување на предмети, приредување на изложби и забавни приредби за вршење на дејност се наплатени приходи за поставување рекламни паноа врз основа на договор склучен во 2004 година, со важност од шест години. Плаќањето е за закуп на земјиштето, што значи дополнително треба да се пресмета комунална такса за истакнатите реклами, објави и огласи на јавните места и надоместок за

користење на електрична енергија бидејќи согласно договор потрошокот на електрична енергија паѓа на товар на закупувачот на простор.

Некомплетната евиденција на обврзниците по основ на даноци на имот и комунални такси, како и невоспоставените контролни постапки при утврдување на висината на обврските, придонесува за постоење ризик од помалку наплатени приходи во корист на Општината и ограничување на планираните активности на Општината.

Препорака:

Градоначалникот на општина Струмица:

- да преземе мерки за наплата на даночниот долг со оглед на утврдените рокови за застареност.

Секторот за урбанизам, комунални работи, заштита на животната средина и локален економски развој:

- да го преиспита користењето на електрична енергија за рекламните паноа и врз основа на вградената моќ на потрошувачка да пресмета надоместок што треба да го плати поставувачот на рекламните паноа.
- да пресметува комунална такса за истакнување на реклами, објави и огласи на јавните места.

Советот на Општината да донесе акт за утврдување на пазарна вредност на земјиштето на територија на општина Струмица (цената на земјоделско и градежно земјиште) и на зоните во кои се наоѓа недвижниот имот.

11.2.3. За утврдување на висината на месечната закупнина и регулирање на условите и начинот за издавање под закуп на деловен простор сопственост на општината Струмица, општината има донесено Одлука за утврдување на висината на закупнината за користење на објектите сопственост на Општина Струмица и Правилник за условите и начинот за издавање под закуп на деловен простор во сопственост на Општина Струмица. По разгледување на документацијата, ревизијата утврди неприменување на дел од одредбите од одлуката и правилникот и тоа:

- Формираната комисија за издавање на деловен простор под закуп до денот на вршење на ревизијата не извршила проверка и усогласување на закупнината на постојните договори за закуп согласно донесениот правилник и одлука;
- За склучените договори за закуп на неопределено време, закупците не биле благовремено известени дека ќе престанат да важат во рок од шест месеци, сметано од денот на влегување во сила на горенаведениот правилник;
- Во текот на 2008 година согласно правилникот спроведена е постапка со јавно наддавање за издавање под закуп на четири деловни простории сопственост на општина Струмица. Притоа, одбрани се три закупци, од кои само со еден од нив е склучен договор за закуп, додека со останатите двајца не е склучен од причина што закупците решиле да инвестираат во објектите предмет на закуп. Ревизијата не обезбеди докази дека за инвестирање во објектите закупците имаат добиено дозвола од Градоначалникот на општината, дека записнички е утврдена состојбата на објектите пред и после инвестирањето и се уште не е утврдено колку изнесува вкупната вредност на вложувањето во објектите, за да може да се надомести од износот на закупнина што закупецот треба да го плати на општината. Исто така, до денот на вршење на ревизија не се евидентирани наплата на приходи по основ на закуп од страна на овие лица;
- Во повеќе склучени договори за издавање под закуп на деловен простор не е наведена површината што е предмет на закуп. Оттука ревизијата не е убедена во точноста на наплатениот износот по основ на месечна закупнина што закупецот го плаќа на општината.

Не применувањето на одредбите од Правилникот и Одлуката и невоспоставени контролни постапки, создава претпоставки за субјективност во пресметување на

обврската по основ на месечна закупнина за издавање на деловен простор и остварување на помалку приходи по овој основ.

Препорака:
Градоначалникот на Општината, правната служба во општината и Комисијата за издавање на деловен простор под закуп да:
- обезбедат целосна примена на донесениот Правилник и Одлука со кои се регулирани условите и начинот за издавање под закуп на деловен простор сопственост на општината и износот на месечна закупнина што треба да се наплати.
- Во договорите за закуп да се регулира начинот на инвестирање од страна на закупците во објектите
- Во договорите за закуп да се утврди површината што е предмет на издавање под закуп како еден од битните елементи на договорите

11.2.4. Плаќањето на дел на побарувањата по основ на надоместок за уредување на градежно земјиште се врши на рати, без обезбедени банкарски гаранции. Вообичаено, при склучување на договор за плаќање на рати, се плаќа првата рата, а останатите рати се платени со големо задоцнување или воопшто не се платени. Општината досега нема преземено мерки за наплата на втасаните побарувања.
Одобрувањето плаќање на надоместокот за уредување на градежно земјиште на рати во Општината се објаснува со поголема заинтересираност на инвеститорите за градба на објекти.
Можноста за плаќање на надоместокот за уредување на градежното земјиште на рати е дадена во Програмата за уредување на градежното земјиште на подрачјето на општина Струмица за 2008 и претходните години. Согласно Програмата, Градоначалникот на Општината, може поединечно со Решение да одобри износот на надоместокот за уредување на градежното земјиште да се плати на рати во зависност од висината на надоместокот и оценката за важноста на објектот. Со измените во Законот за градење донесени во јули 2008 година е уредено дека без платен надоместок за уредување на градежно земјиште, органот не може да издаде одобрение за градење, односно инвеститорот надоместокот го плаќа во текот на постапката на издавање на одобрение за градење. И покрај измените во законската регулатива, продолжува праксата на издавање одобренија за градба без целосно платен надоместок за уредување на градежно земјиште и без инструменти за обезбедување на плаќањето.
Во Законот за градење од 2009 година е дадена можност за договарање на начинот на плаќање на надоместокот за уредување на градежното земјиште, што треба да биде уредено во Програмата за уредување на градежното земјиште.
На крајот на 2008 година побарувањата по основ на надоместок за уредување на градежното земјиште изнесуваат 29,468 илјади денари, од кои 17,860 илјади денари се салдо од претходните години. Од нив, 13,053 илјади денари е неплатен надоместок од „ДЕ-ЛУКС„ Инжинеринг ДОО Струмица, чија обврска за плаќање требало да заврши во август 2008 година. До ноември 2009 година, обврската не е платена, ниту се преземени мерки за присилна наплата.
Објектот за кој не е платен целиот износ на надоместокот за уредување на градежното земјиште е во употреба, со извршен технички преглед и одобрение за употреба, меѓутоа, не се добиени имотни листови за сопственоста.
За овој износ помалку се остварени приходи во Општината, што се одразува на динамиката на спроведувањето на нејзините надлежности во сферата на комуналното уредување.

Препорака:
Советот на општина Струмица да:

- ја усогласи Програмата за уредување на градежното земјиште на подрачјето на општина Струмица за 2010 година со Законот за градење;

Градоначалникот на општина Струмица да:

- не дозволи плаќање на рати без обезбедени инструменти како гаранција на побарувањата по основ на надомест за уредување на градежно земјиште кои се плаќаат на рати, со оглед на високиот износ неплатени обврски на инвеститорите;
- преземе активности за наплата на неплатениот долг по основ на надоместокот за уредување на градежно земјиште.

11.2.5. Општина Струмица во Буџетот за 2008 година има планирано приходи и расходи во износ од 313,868 илјади денари. Во текот на годината се реализирани приходи во износ од 256,816 илјади денари и расходи во износ од 212,057 илјади денари, односно остварен е вишок на приходи во износ од 44,759 илјади денари. Реализираните приходи се под планираниот износ за 18%, а расходите за 32%. 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, а во Одлуката за извршување на Буџетот на општина Струмица за 2008 година е уредено дека доколку во текот на годината отстапувањето на планот на приходите и другите приливи е повисоко од 5%, градоначалникот доставува измени и дополнувања на буџетот на општината, до советот на општината.
Во 2008 година не е извршен ребаланс на буџетот. Неусогласеноста на остварените буџетски приходи и расходи со планираните дава можност за преземање на обврски за кои реално не се обезбедени средства во буџетот и нивно пренесување во наредната фискална година. Струмица има обврски спрема добавувачи во износ од 4,340 илјади денари.

12. Според наше мислење, освен за наведеното во точката 11.2.1, 11.2.2, 11.2.3 и 11.2.4 финансиските извештаи ја прикажуваат вистинито и објективно финансиската состојба на Буџетот на општина Струмица 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. Мислењето за наменското и законско користење на средствата кои претставуваат државни расходи е изразено во Извештајот за извршената ревизија на Органот на општина Струмица.

14. Во текот на ревизијата е извршена корекција на побарувањата по основ на данок на промет во износ од 3,465 илјади денари за неевидентирани побарувања во текот на 2008 година, со истовремено зголемување на пасивните временски разграничувања.

15. Во однос на препораките дадени во Конечниот извештај за извршената ревизија на финансиските извештаи на Буџетот на Општина Струмица за 2005 година, ревизијата утврди дека поголемиот дел од препораките што требало да се преземат заради отстранување на утврдените неправилности и незаконитости се спроведени или се во фаза на спроведување, (воведено сметководствено евидентирање на побарувањата, донесени се интерни акти за издавањето под закуп на деловен простор, но не се целосно спроведени во пракса, при утврдувањето на вредноста на недвижниот имот се применува пропишаната Методологија).
Не се спроведени препораките во однос на обезбедување со инструменти за плаќање (банкарска гаранција), при плаќањето на рати на надоместокот за уредување на градежното земјиште, не е регулиран начинот на пресметување на комунална такса за

користење простор пред деловни простории. Не спроведувањето на овие две препораки има значително влијание врз остварувањето на приходите на Општината.

16.1. Обелоденување

16.1.1. Во врска со реконструкцијата и надградбата на Градски пазар во Струмица која е започната во 2006 година, а завршена во 2008 година кога објектот е пуштен во употреба, заради континуитет на настаните кои ќе имаат влијание врз финансиското работење на Општината, во согласност со ревизорските стандарди, ревизијата е на мислење дека треба да го обелодени следното:
Советот на општина Струмица во 2006 година има донесено Одлука за реконструкција и надградба на Градски пазар во Струмица. Одлучено е постапката за тоа во име на ЈПКД „Комуналец„ Струмица да ја спроведе општина Струмица како организатор, да избере соинвеститор за реконструкција и надградба на Градскиот пазар по пат на јавен тендер, да спроведе постапка за начинот на решавање на имотно-правните односи и времено до завршување на објектот да го дислоцира постоечкиот пазар.
За најповолен понудувач и за соинвеститор е избран „ДЕ-ЛУКС„ Инжинеринг ДОО Струмица, со кој во 2006 година е склучен договор за соинвеститорство и заедничка градба во кој се регулирани правата и обврските на соинвеститорите.
Изградбата на објектот е обврска на соинвеститорот „ДЕ-ЛУКС“ Инжинеринг ДОО Струмица кој има обврска да плати на општината надоместок за уредување на градежното земјиште во вкупен износ од 65.839 илјади денари, на 20 месечни рати (до средината на 2008 година). Обврските од страна на соинвеститорот „ДЕ-ЛУКС“ Инжинеринг ДОО за надоместокот за уредување на градежното земјиште и пресметаниот данок на промет до завршувањето на ревизијата не се платени во целост (16,518 илјади денари, од кои 13,053 илјади денари се по основ на надоместок за уредување на градежното земјиште и 3,465 илјади денари по основ на данок на промет на недвижности), што се правда со фактот дека не се добиени имотни листови за сопственоста и се води судска постапка.
Објектот е завршен и пуштен во употреба во 2008 година, со извршен технички преглед и одобрение за употреба.
Министерството за правда и Министерството за транспорт и врски во текот на 2006 и 2007 година, имаат извршено инспекциски надзори во Општина Струмица – Сектор за урбанизам, комунални работи, заштита на животната средина и ЛЕР, при што се утврдени неправилности и незаконитости при спроведувањето на Законот за градење, Законот за просторно и урбанистичко планирање, Законот за денационализација и други закони. Врз основа на утврдените состојби е констатирано дека постојат недостатоци во поглед на постапките за сопственост и решавањето на имотно-правните односи и издавањето на градежна документација, примената на одредени рокови и сл.. Постапувајќи по инспекциските надзори во периодот до пуштањето во употреба на објектот, неколку пати се издавани нови одобренија за градење, менуван е инвеститорот, менуван е договорот за соинвеститорство, Проектот и сл.

Скопје 24.02.2010 година — Овластен Државен Ревизор

БИЛАНС НА ПРИХОДИ И РАСХОДИ ЗА 2008 година

во 000 Ден.

Опис на позицијата	Образло-жение	2008	2007
Приходи			
Даночни приходи	3.1.	197.583	142.192
Неданочни приходи	3.2.	6.665	7.806
Капитални приходи	3.3.	1.328	334
Трансфери и донации	3.4.	51.240	45.538
Вкупно приходи		**256.816**	**195.870**
Расходи			
Тековни расходи			
Плати, наемнини и надомести	3.5.1.	39.835	33.593
Резерви и недефинирани расходи	3.5.2.	298	0
Стоки и услуги	3.5.3.	50.896	46.135
Субвенции и трансфери	3.5.4.	13.380	10.626
Социјални бенефиции	3.5.5.	101	179
Вкупно тековни расходи		**104.510**	**90.533**
Капитални расходи	3.6.	107.547	91.173
Вкупно расходи		**212.057**	**181.706**
Суфицит (вишок) на приходи		**44.759**	**14.164**

БУЏЕТ НА ОПШТИНА СТРУМИЦА

БИЛАНС НА СОСТОЈБА НА ДЕН 31 ДЕКЕМВРИ

во 000 Ден.

Опис на позицијата	Образло-жение	2008	2007
Актива			
Тековни средства			
Парични средства	4.1.1.	44.759	14.164
Побарувања	4.1.2.	82.605	86.998
Вкупно тековни средства		**127.364**	**101.162**
Вкупна актива		**127.364**	**101.162**
Пасива			
Тековни обврски			
Пасивни временски разграничувања	4.2.1.	127.364	101.162
Вкупно краткорочни обврски		**127.364**	**101.162**
Вкупна пасива		**127.364**	**101.162**