ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ
ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА
ФИНАНСИСКИ ИЗВЕШТАИ И РЕВИЗИЈА НА УСОГЛАСЕНОСТ
ЗА 2018 ГОДИНА НА ОПШТИНА СТРУГА
СМЕТКА НА ОСНОВЕН БУЏЕТ (630)

01 2019 07 02/1

Скопје, октомври 2019 година

С О Д Р Ж И Н А

Опис	**Страна**
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР	1 - 31
Финансиски извештаи за 2018 и 2017 година	
Основен буџет на сметката 630	
Биланс на приходи и расходи	32
Биланс на состојба	33
Сметководствени политики и образложенија кон финансиските извештаи	
- Вовед	34 - 35
- Сметководствени политики	35 - 39
- Образложенија кон финансиските извештаи	39 - 44

Кратенки користени во извештајот:

ГДР – Главен државен ревизор
ISSAI – Ревизорските стандарди на Врховните ревизорски институции
ЗЕЛС – Заедница на единиците на локалната самоуправа
ЗФЕЛС – Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа
ЕЛС – Единици на локална самоуправа
РСМ – Република Северна Македонија
МФ – Министерство за финансии
МТВ – Министерство за транспорт и врски
МЛС –Министерство за локална самоуправа
МЈП –Меѓуопштинско јавно претпријатие
ЦРМ – Централен регистар на РМ
ЗКТ –Закон за комунални такси
ЈП – Јавно претпријатие
ЕВН Македонија АД Скопје – назив на компанија чија главна дејност е дистрибуција и снабдување со електрична енергија во Република Македонија

ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

Палата „Емануел Чучков“
ул. Јордан Мијалков
П.Фах 249
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:13-114/9

Дата: 04.10.2019

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Резиме

Извршена е ревизија на финансиските извештаи заедно со ревизија на усогласеност на сметката на основниот буџет (630) на Општина Струга за 2018 година.

Ревизијата изрази неповолно мислење за реалноста и објективноста на финансиските извештаи за 2018 година и за прашањата во врска со усогласеност на активностите, финансиските трансакции и информации со релевантната законска регулатива.

Извршена е ревизија на финансиските извештаи на Општина Струга за 2009 година при што ревизијата изрази неповолно мислење за реалноста и објективноста на финансиските извештаи за 2009 година и за прашањата во врска со усогласеност на активностите, финансиските трансакции и информации со релевантната законска регулатива.

Бидејќи од последната ревизија е поминат подолг временски период во кој законската регулатива има претрпено измени имплементацијата на дадените препораки од претходната ревизија не беше предмет на ревизија.

Со ревизијата на финансиските извештаи и ревизијата на усогласеност кај Општина Струга, сметка на основен буџет (630), за 2018 година, е констатирано следното:

- не се преземени мерки и не е воспоставен систем на внатрешни контроли кај даноците и комуналните такси, поради што постојат ризици за нецелосност на приходите по тие основи;
- во текот на 2018 година продолжуваат условите за настанување на финансиска нестабилност, во претходните години не се преземени мерки и активости за надминување на финансиската нестабилност на Општината, а на крајот на 2018 година донесен е Закон за финансиска подршка на ЕЛС за финансирање на доспеани, а не платени обврски чија имплементација е во тек;

- со донесувањето на ребалансот на буџетот во 2018 година, не е извршено усогласување на остварените буџетски приходи и расходи со планираните;
- буџетот за 2018 година не содржи развоен дел по буџетски програми и под програми, години за кои ќе се реализираат и извори на финансирање;
- не се преземени мерки за ажурирање на регистарот на недвижен имот, неевидентирање на дел од легализираните градби во даночната евиденција, како и нередовно доставување на опомени за ненаплатените побарувања за данок на имот;
- за извршеното плаќање на рати на надоместокот за градежно земјиште не е регулирано обезбедувањето со банкарска гаранција или друг вид на обезбедување;
- не се преземени мерки за навремено плаќање на надоместокот за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти;
- за доделеното градежно земјиште за краткотраен закуп за плажи не се преземени мерки за постапување согласно законските и подзаконските акти за непридржување кон одредбите од склучените договори со закупците, поради што се дава можност за бесправно користење на истото, а со тоа и намален приход на Општината;
- не се преземени мерки за остварување на приходи по основ на надоместок за одржување на јавна чистота, како и мерки за остварување на приход по основ на користење на простор за паркирање на патнички моторни возила, товарни моторни возила и нивни приколки и автобуси;
- не е извршен целосен и квалитетен попис на побарувањата, односно истиот се заснова на сметководствените податоци искажани во деловните книги;
- Општина Струга има побарувања чија наплата е неизвесна, а за истите не е евидентирана исправка на вредноста, не е утврдена старосната структура, што има влијание на реално и објективно искажување на истите во билансните позиции;
- кај побарувањата по основ на надомест за уредување не градежно земјиште и надомест за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти евидентирани се плаќања без да има соодветна документација од која ќе се утврди основот и реалноста на извршените уплати.

Во делот - Нагласување на прашања за неизвесност и континуитет, ревизијата ја истакна состојбата со

- судските предмети, имајќи во предвид дека по овие обврски дополнително ќе се пресметаат камати, постои неизвесност од дополнително оптеретување на буџетот на Општината, со камати и судски трошоци во наредниот период.
- утврдените состојби со издаденото градежно земјиште за плажи од страна на МТВ за кои се констатирани несоодветни градби од страна на Градежната инспекција на Општина Струга и неможност за постапување на истата

поради се уште недоделено управување на градежното земјиште на Општината и поведените судски постапки од страна на Општината против закупците на плажите и можност за застарување на предметите согласно законската регулатива.

Во делот - Останати прашања, ги обелоденивме состојбите кои се однесуваат на:

- потребата од допрецизирање на законското решение кое ги дефинира неопходните средства за вршење на дејноста во услови на блокирана сметка утврдени согласно Законот за извршување;
- во Решението за зголемување на минимални средства кои се неопходни за вршење на основната дејност, донесено во 2017 година согласно одредбите од Законот за извршување определените минимум средства се зголемуваат на 50.425 илјада денари на месечно ниво, или пресметано на годишно ниво лимитот изнесува 605.100 илјада денари, што е поголем износ од буџетот на Општината;
- законската обврска за усогласување на состојбата на регистарот на недвижности со регистарот кој го води Агенцијата за катастар на недвижности на Република Северна Македонија;
- непрецизното законско решение за приходот од комуналната такса за користење на улиците со патнички, товарни моторни возила, автобуси и специјални возила и моторцикли;
- комуналната такса за користење и одржување јавно осветлување за која не е пропишана обврска на трговското друштво надлежно за дистрибуција на електрична енергија кое врши наплата на таксата од имателите на броила, да ги известува општините, општините во Град Скопје и градот Скопје за бројот на обврзници по категории (број на броила) согласно тарифниот број, како и за наплатените приходи и ненаплатените побарувања по овој основ;
- во Законот за пожарникарство предвидени се одредби за уплата на одредени надоместоци во буџетот на општините, но не е прецизирано на кој начин општините ќе имаат увид во целосноста и точноста на уплатените средства;
- неусогласеност на Правилникот за степенот на уредување на градежното земјиште со објекти на комунална инфраструктура и начинот на утврдување на висината на трошоците за уредување во зависност од степенот на уреденост со Законот за катастар на недвижности и Правилникот за премер и обработка на податоците од премерот.

Со цел подобрување на состојбите, ревизијата даде препораки за преземање на мерки и активности заради надминување на утврдените состојби.

На Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор од законскиот застапник на субјектот не се добиени забелешки.

1. Вовед

1.1. Извршивме ревизија на приложените финансиски извештаи на страна 32 и 33 заедно со ревизија на усогласеност на Општина Струга сметка на основен буџет (630) 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 објаснувачки белешки 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 државна ревизија.

1.3. Извршена е ревизија и е издаден извештај за финансиските извештаи и за усогласеност со закони и прописи за 2009 година при што е изразено неповолно мислење како за реалноста и објективноста на финансиските извештаи за 2009 година така и за прашањата во врска со усогласеност на активностите, финансиските трансакции и информации со релевантната законска регулатива.

1.4. Финансиските извештаи од точка 1.1. на овој извештај се одговорност на градоначалникот на Општина Струга застапувано од:

- д-р Рамиз Мерко – градоначалник од 06.11.2017 година

Оваа одговорност вклучува дизајнирање, имплементација и одржување на внатрешна контрола која што 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.

Градоначалникот на општината е исто така одговорен за осигурување дека активностите, финансиските трансакции и информации, рефлектирани во финансиските извештаи се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

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

Ревизијата е извршена во согласност со Ревизорските стандарди на Врховните ревизорски институции (ISSAI). 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 прибавување на достатни соодветни ревизорски докази како поткрепа на нашите заклучоци. Избраните постапки зависат од расудувањето на ревизорот, вклучувајќи ја и проценката на ризикот од материјална неусогласеност, без разлика дали е резултат на измами или грешки.

При процена на ризикот, ревизорот ги разгледува внатрешните контроли релевантни за подготвување и објективно 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 внатрешните контроли на општината. Ревизијата исто така вклучува оценка на соодветноста на користените сметководствени политики и на разумноста на сметководствени проценки направени од страна на градоначалникот на општината, како и оценка на севкупното презентирање на финансиските извештаи. Веруваме дека ревизорските докази коишто ги имаме прибавено се достатни и соодветни за да обезбедат основа за нашето ревизорско мислење.

2. Цели, заснованост и период на вршење 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 земени како целина се ослободени од материјално погрешни прикажувања било поради измама или поради грешка, овозможувајќи му на ревизорот да изрази мислење за тоа дали финансиските извештаи се изготвени, во сите материјални аспекти, во согласност со применливата рамка за финансиско известување и да известува за финансиските извештаи и да комуницира, во согласност со ревизорските наоди.

Цел на ревизијата на усогласеност во врска со ревизијата на финансиските извештаи е 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 и да ја известува

законодавната власт и други соодветни тела за наоди и расудувања.

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

2.3. Ревизијата од точка 1.1. погоре е планирана и извршена во периодот од 04.03.2019 година до 31.05.2019 година кај Општина Струга од тим на Државниот завод за ревизија.

3. Осврт на ревизијата од претходната година – спроведување на препораките

Извршена е ревизија и е издаден извештај за финансиските извештаи и за усогласеност со закони и прописи на сметката на основниот буџет (630) на Општина Струга за 2009 година и е изразено неповолно мислење за финансиските извештаи и за усогласеност со закони и прописи.

Бидејќи од последната ревизија е поминат подолг временски период во кој законската регулатива има претрпено измени имплементацијата на дадените препораки од претходната ревизија не беше предмет на ревизија.

4. Наоди и препораки

Прашањата кои ги покрива овој извештај беа дискутирани на завршниот состанок со градоначалникот и одговорните лица на Општината - предмет на ревизија, на 22.07.2018 година.

На Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор од законскиот застапник на субјектот не се добиени забелешки.

Констатирани се следните состојби:

4.1. Внатрешни контроли

Систем на внатрешни контроли кај даноците на имот

4.1.1. При оценка на системот на внатрешни контроли, кај процесот на утврдување и наплата на даноците на имот, утврдивме дека постојат ризици од нецелосност на приходите заради следното:

- не е извршено разграничување на надлежностите и одговорностите меѓу

вработените што придонесува контролите да не функционираат;
- не е спроведена обука за користење на софтверот, пристап во базата имаат скоро сите вработени, а лозинките не се сменети долго време;
- кај данокот на промет на недвижност, подарок и наследство до 2018 година постела пракса да се заверуваат договори за купопродажба/наследство без да биде извршено плаќање на даночната обврска, поради што постоел ризик истите да бидат доставени на даночните обврзници без да биде извршено плаќањето на обврската. Од 2019 година оваа пракса е напуштена, односно повеќе не се прави заверка без да биде извршено плќањето.

Нецелосно воспоставените интерни контроли во процесот на утврдување и наплата на приходите не е во согласност со членот 16 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, и има влијание врз целосноста на наплатата на даночните приходи кои се значаен извор на приходи на Општината.

Препорака:
Градоначалникот на Општина Струга да обезбеди воспоставување на внатрешните контроли и примена на донесените пишани процедури во одделението за администрирање на приходите.

4.1.2. При оценка на системот на внатрешни контроли кај процесот на утврдување и наплата на приходите по основ на комуналната такса за фирма, односно назив на деловна просторија, утврдивме постоење на ризик од нецелосно и неточно утврдување на приходот по овој основ и покрај тоа што се воспоставени разграничени надлежности во процесот на утврдување и наплата поради следното:

- во донесените пишани процедури не се јасно дефинирани одговорностите при утврдувањето, наплатата, контролата и доставата на решенијата на комуналната такса за истакнување фирма;
- не е спроведена обука за користење на софтверот за комунални такси;
- за 2017 година не е извршено усогласување на регистарот на обврзници за комунална такса за истакнување на фирма со податоците од ЦР на РСМ иако базата на податоци по писмено барање е добиена од ЦР на почетокот на 2017 година. Облогателната листа е генерирана, но не е авторизирана од страна на градоначалникот на Општина Струга;
- за 2018 година не е извршено целосно усогласување на регистарот на обврзници за комунална такса со податоците од ЦР на РСМ, односно направена е одјава на правни лица кои се избришани од евиденција на ЦР но не се внесени новите обврзници;

- за 2019 година сеуште не е направено ажурирање на податоците во регистарот на Општината со податоците добиени од ЦР, односно пријави на нови правни лица и одјава на избришани правни лица од евиденција;
- опомени за плаќање на комуналната такса за фирма односно назив се испратени во 2014 година и во 2018 година, а не се преземени мерки за присилна наплата поради неажурни податоци во регистарот на Општината;
- евидентирање на изводите од извршени уплати се врши ненавремено, односно месечно или еднаш на неколку месеци со што нема реален приказ на состојбите околу наплата на комуналната такса – фирмарина, поради тоа постои и ризик од преземање мерки за присилна наплата на правни лица кои навремено ги плаќаат комуналните такси;
- доставата на решенија за комунални такси се врши преку внатрешни доставувачи и по пошта, при што Општината нема целосни податоци за редовноста на доставата на решенијата од страна на внатрешните доставувачи – вработени. За време на ревизијата склучен е Договор за деловна соработка со АД Пошта на Северна Македонија[1] (за достава на решенијата до обврзниците), поради што ревизијата не дава препорака.

Овие состојби имаат влијание на висината на приходите на Општината по основ на комунални такси, односно неможност на општината да ги реализира истите во целост.

Препорака:

Градоначалникот на Општината во соработка со Одделението за даноци и комунални такси да ги преземе следните мерки и активности:

- да се допрецизира интерната процедура за комуналните такси во делот на сегрегација на надлежностите;
- редовно да се врши усогласување на регистарот на обврзници за комунална такса за фирма со податоците од ЦР на РСМ ;
- преземање на навремени мерки за давање на опомени и присилна наплата со цел запазување на рокот од застарување на истите;
- обука на лицата кои се распоредени да работат на комунални такси за користење на софтверот.

4.2. Усогласеност со закони и прописи

4.2.1. Сметката на Општина Струга е блокирана од 23.08.2010 година врз основа на

[1] Договор за деловна соработка од 10.07.2019 година

судска пресуда од 27.01.2010 година од Основниот Суд Струга по одобрен кредит од 27.12.2000 година на МЈП Проаква Струга во вкупен износ од 3.747 илјади евра со редовна камата и провизија за повлечените средства. Предвидено е кредитот да се отплаќа во 22 еднакви шест месечни ануитети, со рок на отплата заклучно со 18.07.2015 година, а гаранти за исполнување на обврските се Општина Охрид и Општина Струга. Спрема доверителот МФ по овој основ платени се средства во износ од 140.963 илјади денари. На крајот на 2018 година според Извештајот на МФ налози за извршување по основ на кредитот има уште 30.049 илјади денари неизмирени обврски, а вкупно неизмирени обврски по основ на налози за извршување се 312.705 илјади денари. На крајот на 2018 година Општината има евидентирано обврски спрема добавувачи во износ од 314.768 илјади денари, во кој износ се евидентирани обврски по кои се поведени судски спорови и извршни судски решенија.
Согласно ЗФЕЛС, Општина Струга е во состојба на финансиска нестабилност, поради тоа што:

- Општината е блокирана подолго од шест месеци (континуирано од 2010 година до денот на ревизијата) и
- во период од шест месеци, континуирано секој месец со состојба на крајот на месецот, вкупниот износ на не измирените обврски над 60 дена, надминува 80% од реализираните приходи на основниот буџет на Општината во претходната година.

Во досегашното работење за блокадата почнувајќи од 2011 година од кога е законската обврска до денот на ревизијата градоначалниците кои ја раководеле Општината не донеле одлука за прогласување на финансиска нестабилност, ниту во рок од три дена од денот на донесување на одлуката за финансиска нестабилност градоначалникот го известил Советот на Општината, МФ, Министерството за локалната самоуправа и Заедницата на единиците на локалната самоуправа на РСМ за прогласување на финансиска нестабилност.[2]
Спротивно на одредбите од член 41 од ЗФЕЛС, Општината ги преземала следните дејствија и тоа:

- финансира нови капитални проекти и инвестиции кои секоја година се зголемуваат;
- редовно спроведува постапки за јавни набавки со кои се зголемуваат финансиските обврски;
- градоначалниците не донеле план на мерки за надминување на финансиската нестабилност;

[2] Член 39 став 2 и 3 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа со измена во примена од 08.04.2011 година.

- во 2015 година основала ЈП за комунални дејности (уредување и одржување на животната средина), кое во 2018 година основало Подружница за одржување и управување на Јавните паркиралишта во Град Струга.

Како мерка за надминување на финансиската нестабилност во 2018 година Собранието на РСМ донело Закон за финансиска поддршка на единиците на локалната самоуправа и единки корисници основани од единиците на локалната самоуправа за финансирање на доспеани, а неплатени обврски. Согласно Законот Општина Струга заклучно со месец септември 2018 година има пријавено вкупно 262.203 илјади денари неизмирени обврски. Врз основа на овие податоци и член 5 од Законот, на општините им се распределуваат финансиски средства во висина од 51% од износите на пријавените неизмирени обврски, односно на ден 30.11.2018 година од Буџетот на РСМ на наменската сметка на Општина Струга уплатени се 133.724 илјади денари. На ден 11.11.2018 година објавен е Јавен повик до доверителите, во месец декември изготвени се записници со доверителите, а во февруари 2019 година од Советот донесена е Одлука за прифаќање на Извештајот за вкупниот договорен износ по доверители за финансирање на доспеани а неплатени обврски, и истите се објавени на веб страницата на Општината.

4.2.2. Општина Струга со Буџетот за 2018 година, кој е донесен во декември месец 2017 година има планирани приходи и расходи во вкупен износ од 628.862 илјади денари. Со ребалансот донесен на 14.11.2018 година планирани се 524.502 илјади денари. И покрај изготвениот ребаланс на Буџетот, не е извршено усогласување на планираните приходи со остварените приходи. Реализирани се приходи во износ од 317.653 илјади денари или 60,56% од планираните приходи и расходи во износ од 313.413 илјади денари или 59,75% од планираните расходи. Најголемо отстапување има кај капиталните приходи кои се реализирани со 20,82% од планираните, а се однесуваат на приходи од продажба на недвижности, закуп и надомест за бесправно изградени објекти. Неданочните приходи се реализирани со 60,25%, даночните приходи се реализирани со 78,16% и трансферите и донациите со 79,21%.

Остварување на приходите во однос на проектираните со Буџетот на Општина Струга за 2018 година во процент од 60,56% упатува на нереална проценка на приходите согласно законската регулатива која се базира врз реализираните приходи во тековната 2018 година како и историските податоци, а со тоа нереално утврдување на максималниот износ на расходите во фискалната година и не почитување на насоките дадени во буџетскиот циркулар од Министерството за финансии.

Нереалното планирање на приходите има влијание врз реализацијата на предвидените годишни програмски активности за 2018 година на Општината по

кои активности се преземаат обврски кои не можат да се покријат од приходите на Општината остварени на годишно ниво.

Ваквата состојба не е согласно одредбите на член 29 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа и одредбите од членот 36 од Законот за буџетите, со кои е предвидено дека доколку во текот на фискалната година приходите и расходите не се остварат како што е планирано во буџетот на општината, или дека реализацијата на приходите и другите приливи значително отстапува од планот, градоначалникот му предлага на Советот измени и дополнувања на буџетот.

Согласно Законот за дополнување на ЗФЕЛС[3], направена е дополна на Законот со која е регулирано дека сопствените приходи на основниот буџет на општината може да се планираат со пораст од најмногу 10% од просечно остварените приходи во последните три години, според податоците од трезорската евиденција, со што е намалена можноста од донесување на нереални буџети кои се остваруваат со големи отстапувања.

Препорака:

Секторот за финансиски прашања, заедно и во соработка со секторите надлежни за утврдување и наплата на приходите на Општина Струга, да ги преземе следните активности:

- планирањето на буџетските приходи и расходи за фискалната година да се заснова на реална проценка базирана на историските податоци, реализираните приходи во претходната година и утврдените износи од Буџетот на РСМ согласно дадените насоки во буџетскиот циркулар од Министерството за финансии и согласно Законот за дополнување на ЗФЕЛС и
- при следење на извршување на буџетот во текот на годината, во случај на значителни отстапувања од планираното од страна на органите на Општината да се постапи согласно законските барања, односно градоначалникот да предложи, а Советот да прифати ребаланс на буџетот.

4.2.3. Согласно основните насоки за подготвување на буџетите на ЕЛС за 2018 година и законската обврска утврдена во Законот за буџетите, Градоначалникот на општината подготвува предлог на план на програми за развој и ги доставува до Советот за одобрување најкасно до 20 октомври, а Советот го одобрува најкасно до 15 ноември во тековната година и истите се составен дел на предлог буџетот за наредната година. Планот на програмите за развој претставува среднорочен приказ на програми кои се наменети за развојни инвестиции, години во кои

[3] Сл. весник на РМ бр. 209 од 15 11.2018 додина

истите ќе се реализираат и извори на финансирање, односно буџети, со детално образложение на планираните активности за наредните години, резултатите од имплементација на истите и мерливи индикатори преку кои ќе се вреднуваат остварените резултати од реализација на активностите предвидени со развојните програми. Во Општина Струга Планот на програмите за развој е донесен на седница на Советот одржана на 29.01.2018 година, односно по донесување на Буџетот на Општина Струга за 2018 година (28.12.2017 година), што не е во согласност со член 21-б од Законот за буџетите. Истиот не е целосен, поради тоа што е предвидена само една развојна потпрограма и тоа за Изградба на Источно колекторска улица за периодот 2018 – 2021 со предвиден износ на буџетски средства и средства од министерства и фондови на РМ. Буџетот без план на програми за развој е нецелосен и создава услови за субјективност во планирањето и менаџирањето со средствата потребни за реализирање на проекти во подолг временски период и не е во согласност со одредбите на член 23 став 1,5 и 6 од ЗФЕЛС.
Исто така дел од годишните програми за работа по одделни буџетски програми се донесени од страна на Советот во јануари 2018 година по усвојување на Буџетот на Општината за 2018 година.

Препорака:
Градоначалникот во соработка со надлежните служби да преземе активности за:

- подготвување на Предлог планот на програми за развој согласно со насоките од Циркуларот за изготвување на буџетот за секоја фискална година и
- изготвување на годишни програми по одделни буџетски програми.

4.2.4. Општина Струга за деловната 2018 година остварила приходи од данок на имот (данок на имот, данок на наследство и подарок и данок на промет на недвижности) во вкупен износ од 66.533 илјади денари. Со увид во сметководствената и даночната евиденција е констатирано следното:

- не е извршено целосно ажурирање на регистарот на недвижен имот, односно ревреднување на имотот е извршено во 2007 година (со ангажирање на повеќе комисии), но при промена на сопственоста на имотот во постапки при купопродажби, наследство и подарок сеуште има имот кој не е евидентиран кај продавачот/поклонодавателот и кај купувачот/дароприимателот;
- за најголем дел од легализираните градби имотот не е евидентиран во даночната евиденција;
- изготвени се решенија кои не се евидентирани, од причина што истите се дадени за достава и не се вратени (по нивно утврдување се

евидентираат со закаснување и од неколку години);

- по извршените купопродажби за дел од даночните обврзници не се врши поднесување на даночна пријава со денот на стекнување на имотот, односно задолжување на купувачите со данок на имот во годината кога е стекнат имотот, туку наредната година, при што можно е истите да бидат неевидентирани;
- не се даваат редовно опомени до сите даночни обврзници за побарување за данок на имот (опомени дадени се во 2014 па во 2018 година) и до сега не се преземени мерки за присилна наплата, што може да доведе до застареност на побарувањата на Општината;
- постои ненавремена/неуредна достава на решенијата која се врши од вработени лица во Општината, а од друга страна голем е бројот на обврзници кои живеат во странство. За време на ревизијата склучен е Договор за деловна соработка со АД Пошта на Северна Македонија[4] (за достава на решенијата до обврзниците), поради што ревизијата не дава препорака.

Наведените состојби имаат влијание врз целосноста на наплатата на даночните приходи кои се значаен извор на приходи на Општината, не се во согласност со одредбите на член 7, 27, 39, 54 и 55 од Законот за даноците на имот и има за ефект нецелосно и нереално утврдување на даноците, доведување во повластена положба одредени даночни обврзници и остварување на помали приходи во Општината.

Препорака:
Градоначалникот во соработка со надлежните служби да преземе мерки и активности за:

- редовно ажурирање на регистарот на данок на имот со нови даночни обврзници ;
- ажурност при евидентирањето на сите промени во регистарот на недвижности, и
- преземање на мерки на присилна наплата на заостанатиот долг (опомени и присилна наплата) согласно законските одредби, како би се избегнало застарување на побарувањата.

4.2.5.Во 2018 година по основ надоместок за уредување на градежно земјиште остварени се приходи во износ од 45.556 илјади денари. Со увид во евиденцијата и документацијата врз основа на која е извршено евидентирање и наплата на овој приход е констатирано следното:

[4] Договор за деловна соработка од 10.07.2019 година

- височината на надоместокот е утврдена со Пресметка во зависност од степенот на опременоста и уреденоста на просторот и местоположбата. До 2018 година постои пракса Пресметката да е потпишана од лицето кое ја изготвува и градоначалникот, но не и од раководителот на Одделението за урбанизам, градби и просторно планирање со што би потврдил дека е направена контрола, истата е точна и одобрена. За време на ревизијата преземени се мерки и активности, односно пресметката се потпишува/потврдува и од страна на раководителот на Одделението за урбанизам, градби и просторно планирање, поради што ревизијата не дава препорака;
- склучени се Анекс договори во случаите кога плаќањето на надоместокот за градежно земјиште се извршува на рати. Со Анекс договорите регулиран е начинот на плаќање, односно бројот на рати и рокот за нивно плаќање, но не е регулирано обезбедување на плаќањето (банкарска гаранција или друг инструмент на обезбедување) како што е предвидено со Програмата за уредување на градежно земјиште на подрачјето на Општина Струга и заштита на животната средина за 2018 година;
- за дел од побарувањата воопшто не се преземени мерки за наплата. Имено воспоставена е пракса да се изготви и достави опомена, односно тужба за побарувањата по истек на последната рата договорена со анекс договорот за плаќање.

Ваквата состојба не е во согласност со критериумите утврдени со Програма за уредување на градежно земјиште . Непочитувањето на утврдените критериуми во подзаконските акти создава ризик од неточно утврдена пресметка, неможност за наплата на побарувањето, ризик од застареност на побарувањата, остварување на помалку приходи и неможност за остварување на програмските активности на Општината.

Препорака:
Градоначалникот на Општината во соработка со надлежните служби да ги преземе следните мерки и активности при склучување на договори за плаќање на надоместокот за уредување на градежно земјиште на рати да се следи плаќањето на ратите и за секое отстапување од предвидениот рок за плаќање да се преземат соодветни мерки за наплата на побарувањата.

4.2.6. Со увид во аналитичката евиденција на Побарувањата по основ на надомест за утврдување правен статус на бесправно изградени објекти утврдено е дека во четири случаи во вкупен износ од 1.855 иљади денари ненавремено или не се преземени мерки за наплата на побарувањето и тоа:

- кај два предмета чие побарување изнесува 623 иљади денари Општината

ненавремено преземала мерки за наплата. Имено побарувањата потекнуваат од 2017 година не се наплатени до денот на ревизијата. За овие побарувања склучени се анекси за плаќање на рати и за истите требало последната рата да се измири на 31.12.2017 година, односно 15.04.2018 година. Општината опомените ги испратила по завршување на рокот на последната рата без да се земе во предвид дека воопшто за ниту една рата не е испочитуван утврдениот рок во анекс договорот;

- кај два предмета, изготвени се заклучоци во 2018 година, уплатен е одреден износ и до денот на ревизијата останал неизмирен износ од 1.232 илјади денари, а Општината не презела мерки за наплата на побарувањето.

Ваквиот начин на работење не е во согласност со одредбите на член 20 став 8 од Законот за постапување со бесправно изградени објекти каде е утврдено дека барателот може надоместокот да го плати во рок од десет работни дена од денот на приемот на заклучокот или одложено на дванаесет рати за што склучува договор за одложено плаќање.

Непреземање навремени мерки за наплата на побарувањата има за ефект помалку уплатени средства во Буџетот за годината за која е планиран со што се намалува можноста за извршување на предвидените активности во конкретната година.

Препорака:

Одговорните лица за управување и раководење на Општината да преземат мерки и активности за следење на наплатата по анекс договорите за надомест за утврдување правен статус на бесправно изградени објекти и за секое отстапување од предвидениот рок за плаќање да се преземат мерки за наплата.

4.2.7. Во 2018 година во Буџетот на Општината уплатени се парични средства во износ од 2.762 илјади денари на име краткотраен закуп на градежно земјиште во сопственост на РМ наменето за плажи. Остварувањето на овој приход произлегува од Законот за градежно земјиште според кој со Одлука на Владата на РМ од 20.11.2011 година на Општина Струга и е пренесено правото за располагање со градежно земјиште во сопственост на РМ. Со давањето на правото на располагање со градежно земјиште во сопственост на РМ, започнатите постапки се пренесуваат на општините, а за тие што се склучени договори, општините се должни да го следат спроведувањето на склучените договори за отуѓување и давање под долготраен и краткотраен закуп со јавно наддавање и непосредна спогодба на градежно земјиште во сопственост на РСМ.

Врз основа на оваа законска одредба Општината има наследено склучени договори за краткотраен закуп на земјиште во сопственост на РМ наменето за плажи склучени помеѓу МТВ и закупците на плажите и тоа за 11 плажи. Со увид во документацијата врз основа на која се издаваат плажите на краткотраен закуп во траење од 2 години со можност за продолжување уште за две години со ревизијата е утврдена следната состојба:

- од вкупно наследени 11 договори за плажи од МТВ по пат на јавно наддавање, 8 договори се склучени во период од месец мај до месец август 2010 година, додека останатите 3 договори се склучени во месец април 2011 година;
- по истекот на важноста на договорите, 6 закупци на плажите во 2012 година не доставиле барање за потпишување анекс на договор во предвидениот рок, поради што не се продолжени договорите, односно не се склучени анекси. Истите согласно одредбите на член 13 став 3 од склучените договори се сметаат за истечени и треба да бидат предмет на јавно наддавање;
- од 2012 година до денот на ревизијата Општина Струга не објавила јавен повик за доделување на користење на овие плажи што создава можност од користење на плажите од страна на дотогашните или нови закупци без регулирани права и обврски, и придонесува да не се остварат приходи по тој основ, а со тоа да неможат да се извршат обврските на Општината утврдени во законската регулатива;
- со 5 закупци на плажите склучени се анекс на договори и продолжени се договорите уште за две години, односно до 2014 и 2015 година, но и овие плажи согласно одредбите на член 13 став 3 од склучените договори по истекот на важноста на договорите не се објавени на јавно наддавање;
- по истекот на важноста на договорите и анекс договорите, и по повеќе преписки помеѓу закупците на плажите и Општината, не е постапено согласно одредбите на член 11 од склучените договори, односно заради непродолжената правна важност на договорот, закупецот не го вратил градежното земјиште во првобитна состојба ослободено од ствари (урбана опрема поставена согласно урбанистичко техничка документација) и било какви други товари на своја сметка, а Општината за неисполнетата обврска не извршила расчистување на плажата на сметка на закупецот;
- во текот на 2015 година од страна на комисијата два пати се испратени дописи до закупците да го вратат земјиштето во првобитна состојба, по кое закупците не постапиле;
- вакви дописи се испратени и до помошник раководителот на инспекциски надзор, раководителот на одделение за инспекциски

надзор и овластените градежни инспектори при Општината, да се спроведе инспекциски надзор и да се донесат управни акти согласно материјалните одредби од Законот за градење.

Ниту комисијата, ниту инспекциската служба на Општината презела потребни дејствија за постапување согласно законските и подзаконските акти. Инспекциската служба смета дека ова е во надлежност на Комисијата за доделување на градежно земјиште при Општината, имајќи го во предвид дописот од 2010 година од МТВ за кое подетално е дадено образложение во точка 6.2. од овој Извештај.

На ден 08.06.2016 година против 10 закупци кои не ги почитувале одредбите од склучените договори, поднесени се тужби до Основен суд Струга, кое подетално е образложено во точка 6.3. од овој Извештај.

Ваквиот начин на постапување како од страна на Општината, така и од страна на закупците не е во согласност со одредбите на склучените договори и придонесува користење на градежно земјиште без регулирани права и обврски, можност за прибавување на имотна корист, како и намалени приходи на Општината по тој основ, а со тоа да неможат да се извршат обврските на Општина Струга утврдени во законската регулатива.

4.2.8. Општината нема изготвено и доставено Годишен извештај за 2018 година за користење на средствата од надоместокот за утврдување на правен статус на бесправно изградените објекти до органот на државната управа надлежен за вршење на работите од обласа на уредувањето на просторот (Министерство за транспорт и врски), што не е во согласност со членот 20 став 10 од Законот за постапување со бесправно изградени објекти. Наведената состојба придонесува за нетранспарентност во однос на наменското користење на средствата за донесување на урбанистичка планска документација и за инфраструктурно уредување на просторот во кој се наоѓаат бесправно изградените објекти.

Препорака:
Стручните служби за секоја година редовно да доставуваат годишни извештаи за користењето на средствата од надоместокот за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти до органот на државната управа надлежен за вршење на работите од обласа на уредувањето на просторот.

4.2.9. Општина Струга не остварува приходи по основ на надоместокот за одржување јавна чистота, кои приходи се наменети за финансирање на активностите во врска со одржувањето на јавната чистота, согласно член 25 став

3 од Законот за јавна чистота.

Согласно член 12 од Законот за јавна чистота, Советот на Општината донел Програма за одржување на јавната чистота на подрачјето на Општина Струга за 2018 година. Во истата предвидено е наплатата на надоместокот за одржување на јавната чистота да се врши преку доставување на сметките од страна на ЈП Комунално - Струга, ЈКП Хигиена – Лабуниште, ЈП Октиси-Октиси и ЈП Водовод - Делогожда.

Донесена е Одлука за утврдување на висината на надоместокот за одржување јавна чистота на територијата на Општина Струга од 20.12.2010 година и дополна на истата од 14.02.2011 година. Висината на надоместокот за јавна чистота е утврдена врз основа на изграденоста, уреденоста на јавните површини на територијата на Општината и потребата – обемот за одржување на јавната чистота во зависност од местополжбата на живеалиштата, односно седиштата на правните лица и деловните единици, како и видот на дејноста што ја вршат.

Наплатата на надоместокот за одржување на јавната чистота се врши преку доставување на сметка за собирање и транспортирање на комуналниот отпад и на друг неопасен отпад, која се прикажува одвоено на сметката, уредено со одредбите на член 25 став 1 од Законот.

Наплатата на надоместокот за одржување на јавна чистота се врши од страна на ЈП но средствата не се пренесуваат на сметката на Општината. Ваквата пракса на непренесување на наплатените средства од страна на ЈП во корист на буџетската сметка има за ефект помалку остварени приходи.

Препорака:

Стручните служби да преземат мерки и активности за следење на наплатата на надоместокот за одржување на јавна чистота кај јавните претпријатија и пренесување на наплатените средства во корист на сметката на Општината за финансирање на Програмата за јавна чистота.

4.2.10. Општина Струга не остварува приходи по основ на комунална такса за користење на простор за паркирање на патнички моторни возила, товарни моторни возила и нивни приколки и автобуси, предвидено во одредбите на член 3 став 1 точка 8 и член 5 став 5 од Законот за комуналните такси. Од страна на Советот на 27.02.2018 година донесена е Одлука за утврдување и наплата на комуналната такса во висина од 10% од цената на наплатената услуга за користење на простор за паркирање.

Општината располага со паркинг простори со кои стопанисува ЈП ЕКО Струга - Подружница за одржување и управување на јавните паркиралишта во Град Струга „Јавни паркиралишта“ од јуни 2018 година. Истото има донесено Одлука со која се уредени активностите на ЈП и тоа по основ на вршење на работи на паркиралишта или јавни гаражи, определени јавни паркиралишта и другите

јавни површини – површини за зонско паркирање, на кои ќе се применува системот на зонско паркирање како и начинот, условите за паркирање, времетраењето на паркирањето, негово ограничување, начин на наплата, начин на означување на ограничувањето на отворените јавни паркиралишта или зонско паркирање, начинот и постапката на наплата на паркирањето преку СМС пораки и паркинг картички, постапката на повластеното паркирање, постапка за резервација, постапката и начинот на употреба на блокатори на тркалата, постапка и начин на наплата на доплатен билет, како и други прашања кои се однесуваат на паркирањето. ЈП иако има обврска да ја наплаќа комуналната такса и да ја пренесува на сметката на буџетот на Општината, не постапува по Законот.
Оваа состојба упатува на ефект од помалку остварени приходи за Општината на кои истата има право согласно законските одредби.

Препорака:
Стручните служби да преземат мерки и активности за следење на наплатата на комуналната такса за користење на простор за паркирање и пренесување на наплатените средства во корист на сметката на Општината.

4.2.11. По основ на такса за привремен престој Општината во 2018 година остварила приходи во износ од 5.267 илјади денари. Со Законот за такса за привремен престој се уредува начинот на плаќање на таксата за привремен престој и намената на средствата, односно законот предвидува дека вршителите на угостителската и туристичката дејност се должни наплатената такса за привремен престој да ја уплатат до 15-от ден во тековниот месец за изминатиот.
Со увид во документацијата за реализирани приходи по основ на туристичката такса за привремен престој го утврдивме следното:

- приходите по основ на таксата за привремен престој се од извршени уплати на хотелските објекти и физички лица, а по претходно извршен инспекциски надзор на овластениот инспектор за туристичка и угостителска дејност. Увидот го врши еден инспектор со овластување, а самиот надзор е со мал опфат – број на хотелски објекти;
- Општината нема податоци за точниот број на објекти кои нудат хотелско сместување и услуги за туристи кои би биле предмет на инспекциски надзор.

Недоволната кадровска екипираност со инспектори за туристичка и угостителска дејност како и малиот опфат на објекти – предмет на инспекциски надзор влијае на висината на реализираните приходи по основ на такси за привремен престој на туристите.

Средствата од наплатената такса се наменети за општа туристичка пропаганда

и информативна дејност и за подобрување на условите за престој на туристите и се користат според посебно донесени програми[5]. Со увид во Програмата за општа туристичка пропаганда за подобрување на условите за престој на туристите ги утврдивме следните состојби:

- за реализација на Програмата за општа туристичка пропаганда за подобрување на условите за престој на туристите во Буџетот на Општината за 2017 планирани се средства во износ од 5.420 илјади денари кои требало да се искористат за 17 активности во насока на развој на туризмот во Општината. Истите не се реализирани во целост, туку со одлука на Совет се пренаменети за други цели. Приходи од туристичка такса се реализирани во износ од 5.074 илјади денари;
- во Програмата во Буџетот на Општината за 2018 планирани се средства во износ од 7.500 илјади денари кои требало да се искористат за 17 активности во насока на развој на туризмот во Општината. Истите не се реализирани во целост, туку со одлука на Совет се пренаменети за други цели, а се останати само 1.000 илјади денари. Вкупниот износ на приходи од наплатена такса за привремен престој за 2018 година е 5.267 илјади денари;
- со Програмата за тековната 2019 година предвиден е досега најмал износ на средства, односно 500 илјади денари во услови на исти предвидени активности како во претходната година;

Причина за пренамена на планираните средства во Програмата за општа туристичка пропаганда за подобрување на условите за престој на туристите е што одредени активности од оваа програма се поистоветени со активности предвидени со проектот за меѓународна соработка „ToCulter“ од ИПА ЦБЦ програмата за меѓународна соработка Македонија-Грција за промоција на туризмот. Напоменуваме дека подготвителните активности по истата се во текот на 2018 година, а се реализирани во 2019 година. Нереализирање на активностите од Програмата има влијание на обезбедување на услови за развој на туризмот во Општината.

Препорака:

Градоначалникот со стручните служби да преземе мерки за:

- подобрување на кадровската екипираност при спроведување на инспекцискиот надзор за туристичка и угостителска дејност;
- обезбедување на податоци, регистар, кој би се изготвил согласно податоци за категоризирани хотелски објекти на територијата на

[5] член 8 и 9 од Закон за такса за привремен престој Сл весник на РМ 19/96, 26/2002, 51/2003, 88/2008, 17/2011 и 192/2015

Општината обезбедени од МЕ како орган надлежен за категоризација на хотелските објекти како и податоци од ЦР за активност на истите;

- обезбедување на средства за реализација на предвидените активности во Програмата, а со тоа и обезбедување на услови за развој на туризмот во Општината.

4.3. **Финансиски извештаи**

4.3.1. Пописот на средствата и изворите на средствата на Општина Струга со состојба на 31.12.2018 година не е целосно извршен во делот на пописот на побарувањата. Со пописот е потврдено вкупното салдо на побарувањата без да се изготват пописни листи, при што не е утврден правниот основ, старосната структура на истите и дали за побарувањата се преземени мерки за наплата од страна на одговорните лица, што има влијание на реалноста и објективноста на искажаните состојби на побарувањата и обврските во деловните книги и финансиските извештаи.

Ваквиот начин на вршење на пописот не е во согласност со член 31-в од Правилникот за сметководството на буџетите и буџетските корисници, со кој е регулирано дека пописот на побарувањата се врши според состојбата од сметководството, преку проверка и потврдување на реалноста на искажаните состојби.

Препорака:

Градоначалникот на Општината да преземе мерки и активности, пописната комисија да спроведе целосен и квалитетен попис на побарувањата евидентирани во деловните книги и финансиските извештаи.

4.3.2. Во сметководствената евиденција на Општина Струга под 31.12.2018 година евидентирани се побарувањата во вкупен износ од 390.778 илјади денари.

Од увидот на состојбата на побарувањата по години за период од 2014 до 2018 година е утврдено дека побарувањата не се наплаќаат навремено.

Општината има побарувања чија наплата е неизвесна, а истите не се искажани на посебна аналитичка евиденција на побарувања од купувачи, ниту пак е извршена исправка на вредноста на истите заради реално и објективно искажување на истите во билансните позиции. Истата нема посебна аналитичка евиденција од која може да се согледа за кои побарувања рокот за наплата е изминат, за кои побарувања е поведена судска постапка, дали во сомнителните и спорните побарувања се наоѓаат и побарувања од купувачите кои се во постапка на стечај или ликвидација, како и дали во сметководствената евиденција има побарувања кои не може да се наплатат. Вака искажаните побарувања не се во согласност со одредбите од член 7 став 2 и член 12 став 1 и

член 19 од Законот за сметководството за буџетите и буџетските корисници и придонесува за нереално прикажување на финансиските извештаи.

Препорака:
Стручните служби да преземат мерки и активности за утврдување на старосната структура на побарувањата по основ на даноци и такси, да се утврди законската можност за нивна наплата, да се изврши нивно евидентирање како и да се преземат мерки за наплата на истите.

4.3.3. Со увид во аналитичката евиденција за Побарувањата од купувачите е утврдено дека кај побарувањата од надомест за уредување на градежно земјиште и надоместокот за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти се појавуваат претплати во вкупен износ 2.857 илјади денари и тоа: износ од 1.437 илјади денари за надоместок за уредување градежно земјиште кои претплати потекнуваат од пред 2007, 2009, 2011, 2017 и 2018 година и износ од 1.420 илјади денари по основ на утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти. На крајот на 2018 година не е извршено прекнижување на овие салда на соодветните сметки за Обврски за примени аванси. Имено за наплатените приходи до одделението за сметководство не е доставена соодветна документација за нивниот основ и неможе да се потврди дали е наплатен дел од побарувањето или вкупен износ на побарувањето по овие основи, како и неможност да се утврди реална и објективна наплата на побарувањето.

Причина за ваквата состојба е недоволната координација помеѓу надлежните одделенија и сметководство и покрај тоа што постои пишана процедура за движење на сметководствената документација.

Ваквиот начин на работење не е во согласност со одредбите од Законот за буџетите, како и членовите 4, 7 и 12 од Законот за сметководството на буџетите и буџетските корисници, од аспект на примање на аванси и искажување на приход за кој нема веродостоен сметководствен документ и истовремено трошење на средства за намената за која се одобрени и во временски период кога е настаната деловната промена.

Препорака:
Градоначалникот во соработка со надлежните служби да преземат мерки и активности за навремено и целосно изготвување на документацијата врз основа на која се побарува надоместокот и нејзино проследување до сметководство согласно пишаните процедури.

Основ за изразување на мислење

Вкупен ефект од изнесените наоди, кои се основ за изразување мислење, во точките од 4.2. и 4.3. кои се однесуваат на недонесените програми за развој, неправилностите кај утврдувањето и наплатата на даноците на имот, надоместокот за уредување на градежно земјиште, неизвршениот попис на побарувањата, нецелосната евиденција на побарувањата, искажани претплати на побарувања поради неприложени документи за основот за плаќање и плаќања со пресметка.

5. Ревизорско мислење

Мислење за финансиски извештаи

Според наше мислење, поради значењето на прашањата изнесени во точката 4.3. финансиските извештаи не ги претставуваат вистинито и објективно, во сите материјални аспекти, финансиската состојба на Општина Струга на сметката на основен буџет (630) на ден 31 декември 2018 година како и резултатите на финансиските активности за годината која завршува со тој датум, во согласност со важечката законска регулатива.

Мислење за усогласеност со закони и прописи

Според наше мислење, поради значењето на прашањата изнесени во точката 4.2. активностите, финансиските трансакции и информации, рефлектирани во финансиските извештаи на сметката на основен буџет (630) на Општина Струга не се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

6. Нагласување на прашања за неизвесност или континуитет

Судски постапки

6.1. Во 2018 година, Општината во својство на тужена страна се јавува во 44 судски постапки, по основ долг, надомест на штета, утврдување на надомест за експроприрана недвижност, утврдување на право на сопственост и други основи, врз основа на кои се побарува за главен долг, вкупна вредност од 64.834 илјада денари.
Истовремено, Општината се јавува во својство на тужител во 9 судски постапки, по основ на регрес заради плаќање на долг како солидарен должник и надомест за уредување на градежно земјиште, од кои побарува вкупна вредност од 143.817 илјада денари.

Освен овие судски постапки според последното известување доставено од МФ од 19.04.2019 година, по основ на налози за извршување, сметката на Општината заклучно со 08.04.2019 година е блокирана за износ од 312.705 илјади денари. Во овој износ се пресметани и каматите, судските и извршните трошоци до денот на ставање на редослед за блокада. При наплата на овие извршни судски предмети дополнително ќе се пресметаат камати, со што ќе се зголеми трошокот за плаќање по основ на извршни судски предмети. Со извршената споредба на обврските во сметководствената евиденција и доставеното известување е констатирано дека во списокот на долг по извршни судски решенија утврдени се обврски кои општината ги платила по истите извршни судски решенија директно на доверителите, а извршителот не го повлекол налогот за извршување од Трезорот. Според податоците од списокот висината на овие обврски е 18.142 илјади денари, а според сметководствената евиденција истите се 2.994 илјади денари, односно платени се обврски во износ од 15.148 илјади денари за кои постои ризик поради не повлечените налози два пати да се плати иста обврска.

6.2. МТВ согласно одредбите на член 40 од Законот за градежно земјиште во важност во 2010 година, на 14 април 2010 година во дневните весници има Објава за јавно наддавање за давање под краткотраен закуп плажи на Охридското езеро на Општина Струга и тоа 12 плажи.

Според доставената документација по горе цитираниот конкурс МТВ склучило 11 договори со правни и физички лица за давање под краткотраен закуп по пат на јавно наддавање на градежно неизградено земјиште, сопственост на РМ (плажи) и тоа 8 предмети по кои се склучени договори во 2010 година и 3 предмети по кои се склучени договори во 2011 година, со рок на важност од две години, со можност за продолжување уште за две години.

Имајќи ја реалната состојба на терен, а се уште не пренесеното право за располагање со градежно земјиште на Општина Струга од страна на МТВ (кое право согласно одредбите на член 91 став 1 од Законот за градежно земјиште[6] е пренесено на 20.11.2011 година), на 27.07.2010 година Градежната инспекција на Општина Струга со писмо се обратила до МТВ –Сектор за документирање и управување со градежно земјиште со барање информација од МТВ на кого се доделени плажите, на колку време се доделени, дали за изведување на градежните работи се издадени одобренија за градба со одобрена техничка документација, како и какви објекти се третираат и кој треба да врши

[6] Во член 91 став 1 од Законот е регулирано дека органот на државната управа надлежен за вршење на работите кои се однесуваат на управувањето со градежното земјиште во сопственост на РМ по претходно прибавено мислење од страна на Комитетот и предлага на Владата на РМ да донесе одлука за вршење на работите за располагање со градежното земјиште сопственост на РМ за општината која ги исполнила условите од член 89 на овој закон.

инспекциски надзор над изградбата на објектите. Во писмото е наведено дека голем број од изведените и започнатите објекти се изведуваат од тврда градба, со бетонски темели, плочи, зидови од керамички блокови и фасадни тули.

На 30.07.2010 година добиен е одговор од МТВ во кој се наведени 7 закупци на плажите од вкупно 11, како и условите утврдени во договорот. Освен тоа во дописот е наведено дека комисијата за спроведување на постапките за давање во краткотраен закуп на градежно неизградено земјиште за уредување на плажите на Охридското крајбрежје за подрачјето на Општина Струга со јавно наддавање и со непосредна спогодба, формирана од страна на МТВ врши надзор над почитувањето на одредбите од договорите и урбанистичко техничката документација.
Имајќи ја предвид горенаведената состојба во овој временски период иако се констатирани изведба на објекти од цврст материјал на земјиштето за плажи од страна на инспекциските служби на Општина Струга, од страна на МТВ не е постапувано и не се преземени активности во однос на изградбата на објекти од тврда градба, со бетонски темели, плочи, зидови од керамички блокови и фасадни тули.

6.3. На ден 08.06.2016 година од страна на Општина Струга против 10 закупци на плажите до Основниот суд Струга поднесени се тужби. Во текот на 2016, 2017 и 2018 година одржани се повеќе јавни расправи при што е утврдено следното:

- по извршени повеќе усни јавни расправи за 2 закупци на плажи прекината е постапката поради поднесување на кривична пријава и воопшто не отпочнување на плажата со работа, додека за еден закупец е донесена правосилна пресуда, но истиот правен субјект веќе не постои;
- со останатите 7 закупци на плажите, по одржаните повеќе усни јавни расправи тужителот и тужениот спогодбено се договориле спорот да го решат со Судско порамнување и заостанатите долгови за краткотраен закуп за период од 2015 до 2018 година да го платат на рати. Двајца закупци на плажите во целост го измириле долгот во износ од 2.013 илјади денари, двајца закупци од вкупен долг 2.902 илјади денари делумно го измириле долгот во износ од 748 илјади денари, додека останатите тројца закупци воопшто не го измириле долгот во износ од 2.204 илјади денари.

Имајќи во предвид дека согласно одредбите на член 12 и 15 од Законот за извршување, судското порамнување претставува извршна исправа, не се предвидени рокови за извршување, освен во Законот за облигациони односи во член 368 каде е регулирано дека сите побарувања што се утврдени со правосилна судска одлука или со одлука на друг надлежен орган или со

порамнување пред суд или пред друг надлежен орган застаруваат за десет години.

Заради ваквото законско решение постои ризик овие побарувања воопшто да не се наплатат имајќи во предвид дека до денот на ревизијата не се преземени мерки за наплата.

7. Останати прашања

7.1. Во членот 200 од Законот за извршување[7] (односно 208 од новиот Закон за извршување кој отпочнува да се применува од 1 јануари 2017 година) е утврдено дека извршување заради остварување на парично побарување спрема правно лице може да се спроведе врз сите расположливи средства на неговите сметки кај носителите на платен промет каде што должникот има сметки.

Согласно член 211 (односно член 218) од истиот Закон, врз предмети и права на Република Македонија и нејзините органи, единиците на локалната самоуправа и јавните претпријатија не може да се спроведе извршување за наплата на парични побарувања, доколку тие се неопходни за вршење на нивната дејност, односно задачи. Кои предмети и права се неопходни за вршење на дејноста и задачите на должникот ќе определи претседателот на судот на чие подрачје се спроведува извршното дејство, ако во текот на спроведувањето на извршувањето, странките за тоа прашање не се согласат или инаку се укаже тоа како потреба. Имајќи во предвид дека сметката на Општина Струга во врска со враќањето на кредитот на ЕБОР преку МФ е блокирана од 23.08.2010 година, како и законската одредба претседателите на судовите носат решенија за утврдување на минимум средства за извршување на дејноста, во изминатиот период донесени се две решенија за утврдување на минимум средства за извршување на дејноста и тоа:

- на 17.04.2012 година Претседателот на Основниот суд Струга носи Решение ППНИ – 14/12 со кое се определува износот од 16.694 илјади денари како месечен износ неопходен за вршење на дејноста и задачите на должникот, врз кој износ не може да се спроведе извршување на наплата на парично побарување на доверители. Овој дозволен месечен износ седум години не е променет. Ова решение е донесено врз основа на пресуда ТС - 48/08 од 27.01.2010 година од Основниот суд Струга со која се задолжуваат тужените МЈП Проаква Струга, Општина Струга и Општина Охрид да му платат на тужителот Република Македонија – МФ – Скопје износ од 81.265 илјади денари како главен долг, законската затезна

[7] Објавен во Сл. Весник на РМ број 35/2005 во примена од 26.05.2006 година и неговите измени и дополнувања 50/2006, 129/2006, 8/2008, 83/2009, 50/10, 83/10, 88/10, 171/10, 148/11 и 187/13), како и Законот за извршување објавен во Сл. Весник на РМ број 72/16 и 142/17.

камата изнесува 81.265 илјади денари и останати трошоци во износ од 312 илјади денари или по сите основи вкупниот износ изнесува 162.842 илјади денари. Вкупниот износ на искористениот кредит од 3.747 илјади денари е заклучно со 31.12.2017 година, кога е прекинато правото на повлекување, бидејќи доспеаните рати на главницата не се вратени, а нивниот износ е 81.265 илјади денари, кој износ е назначен и во пресудата. Од вкупно искористениот кредит 60% се користени од Општина Струга, а 40% од страна на Општина Охрид.

- на 16.11.2017 година Општина Струга со Барање од 16.11.2017 година за проширување на минимумот средства за извршување на основната дејност се обратила до Основниот суд Струга. Во барањето е наведено дека од 2012 до 2017 година се променети условите за работа, поради што е побарано зголемување на месечниот износ неопходен за вршење на дејноста. Кон Барањето е приложено вештачењето изготвено од вешто лице со дата од 16.11.2017 година. Врз основа на барањето и вештачењето, од страна на Претседателот на Основниот суд Струга на ден 28.11.2017 година со решение ППНИ – 84/17 и исправка на истото од 01.12.2017 година е определено 50.425 илјади денари како месечен износ неопходен за вршење на дејноста. Пресметано на годишно ниво овој износ изнесува 605.100 илјади денари, што е поголем од Буџетот на Општината[8], како и извршувањето на Буџетот. Со ваквото законско решение се овозможува Општината непречено да функционира, да презема нови обврски, да финансира капитални проекти, да дава финансиска помош на ЈП, спортски клубови и здруженија, а да не се плаќаат обврските по извршни судски решенија, при што се зголемува долгот по основ на камати, а со тоа се придонесува за зголемување на финансиската нестабилност на Општината.

Регистар на недвижен имот и Регистар на подвижен имот

7.2. Согласно член 39 став 1 и 2 од Законот за даноците на имот, општините, општините во Град Скопје и градот Скопје редовно треба да ја усогласуваат состојбата на регистарот на недвижности со регистарот кој го води Агенцијата за катастар на недвижности на Република Македонија, а најдоцна до 31 декември во годината, податоците од состојбата на регистрите треба да ги доставуваат до Централниот регистар на Република Северна Македонија и до

[8] Буџетот на општината за 2014 изнесува 384.600 илјади денари; за 2015 година 410.072 илјади денари; за 2016 година 488.721 илјади денари, за 2017 година 395.031 илјади денари и за 2018 година 524.512.000 денари.

Управата за јавни приходи – Генерална дирекција.

Општина Струга не врши усогласување на податоците во Регистарот на недвижен имот со податоците од Геодетско - катастарскиот информациски систем (ГКИС) на Агенцијата за катастар на недвижности, што претставува законска обврска на единиците на локална самоуправа, кое се одразува на комплетноста на податоците кај единиците на локална самоуправа. Ваквото усогласување не е овозможено поради неусогласените основи за евиденција на податоците (регистрите), односно во градот и општините во РМ, даночните обврзници се евидентирани по матичен број и други лични податоци, а во Геодетско - катастарскиот информациски систем на Агенцијата за катастар на недвижности се заведени по катастарска општина (КО) и катастарска парцела (КП).

За да можат единиците на локална самоуправа целосно, брзо и квалитетно да ја ажурираат базата на податоци за данокот на имот, потребни се компатибилни регистри и софтверска поврзаност со државните органи и институции (Централен регистар, УЈП, Агенција на катастар на недвижности на Република Северна Македонија).

Комуналната такса за користење на улиците со патнички, товарни моторни возила, автобуси и специјални возила и мотоцикли

7.3. Наплатата на комуналната такса за користење на улиците со патнички, товарни моторни возила, автобуси и специјални возила и мотоцикли-тарифен број 9 од Законот за комуналните такси, пропишано е да ја врши органот надлежен за регистрација на возилата и да ја уплаќа на соодветната уплатна сметка во рамки на трезорската сметка на општината. Во 2018 година во буџетот на Општина Струга уплатени се 1.285 илјади денари по овој основ. Во постојното законско решение не е пропишано во кои рокови органот треба да ја уплати наплатената такса на сметка на општината, да ја извести општината за бројот на регистрирани возила во зависност од кубикажата и за месечниот износ на прибраните средства поединечно и комулативно. Ваквото законско решение не обезбедува точни податоци на регистрирани возила по работна зафатнина и намена, а општините не може да се уверат во точноста и вистинитоста на уплатените средства и комплетноста на приходите по овој основ

Комунална такса за користење и одржување на јавно осветлување

7.4. Согласно одредбите на член 20 став 1 од Законот за комунални такси за користење и одржување на јавно осветлување се плаќа комунална такса според типот на потрошувачите. Обврзници за комуналната такса се имателите на броила од категоријата домаќинства и категоријата останата

потрошувачка. Наплатата на комуналната такса за одржување на јавното осветлување од имателите на броила за мерење на електрична енергија согласно одредбите на член 20 став 3 ја врши трговското друштво надлежно за дистрибуција на електрична енергија и истото е должно средствата наплатени по тој основ да ги уплати на соодветната уплатна сметка во рамките на трезорската сметка за општината. Во законот не се предвидени одредби со кои ќе се утврди во кој рок ќе се изврши уплатата како и задолжителни податоци од кои може да се согледа дали наплатените средства од страна на трговско друштво надлежно за дистрибуција на електрична енергија се целосно уплатени на општините.

Во текот на 2008 година помеѓу ЗЕЛС и трговското друштво надлежно за дистрибуција на електрична ене**ргија** склучен е Меморандум за соработка, во кој една од целите на склучениот меморандум е и зголемување на увидот, ажурноста и евиденцијата на наплатата на комуналната такса за улично осветлување. Согласно одредбите од склучениот меморандум трговското друштво надлежно за дистрибуција на електрична енергија се обврзува до општините да ги доставува следните податоци:

- бројот на обврзници по категории (број на броила) согласно тарифниот број 10 од Законот за комуналните такси;
- извештај за месечниот износ на прибраните средства поединечно и кумулативно;
- шестмесечен извештај за реалната состојба со бројот на броилата, и
- известување за ненаплатени побарувања по основ на оваа комунална такса, од причина што ваква обврска не е пропишана со Законот за комунални такси.

Овие податоци трговското друштво надлежно за дистрибуција на електрична ене**ргија** не ги доставува до општините, со што истите немаат увид дали наплатените средства се целосни.

Во услови кога законското решение не нуди можност да се согледа дали наплатените средства од страна на трговско друштво надлежно за дистрибуција на електрична енергија се целосно уплатени на општините, а по склучениот меморандум не се постапува, постои ризик од нецелосност и точност на остварениот приход по тој основ во буџетот на општините.

Со цел да се обезбеди комплетност и транспарентност во наплатата на сопствените приходи на општините, ревизијата смета дека е потребно да се изврши измена и дополнување на законското решение во функција на надминување на истакнатите слабости.

7.5. Во одредбите на член 49 од Законот за пожарникарство се наведени средствата за финансирање на пожарните единици. Меѓу останатите средства за финансирање, во ставот 1 алинеја 4 е утврдено дека пожарникарските

единици ќе се финансираат со 2% од премиите за осигурување на моторните возила (каско). По тој основ во Буџетот на Општина Струга е уплатен износ од 1.758 илјада денари. Согласно законското решение, Општината нема сознание за висината на средствата што треба да се уплатат, ниту пак има законска можност да се увери во точноста и целосноста на уплатените средства. Предвидениот приход на општината во член 49 алинеја 5 кој се однесува на средствата од наплатени парични казни за сторени прекршоци од областа на заштитата од пожари и експлозии не се остваруваат.

7.6. Поради неусогласеност на законските решенија не се утврдува надоместокот за уредување на градежното земјиште и тоа за следното:

- во Правилникот за степен на уредување на градежното земјиште со објекти на комуналната инфраструктура и начинот на утврдување на висината на трошоците за уредување во зависност од степенот на уреденост во член 4 став 1 точка 5 предвидени се „Бензински пумпни станици и нејзини придружни содржини (продавници, кафетерии и ресторани, авто сервиси, авто салони, помошни простории): продажни простории на бензински пумпни станици и услужни простории на бензински пумпни станици“ со коефициент 1,0. Составен дел на бензинските пумпни станици се и настрешниците над пумпите за точење на гориво, кои претставуваат функционална целина од објектот и трајно се поставени на катастарската парцела. Истите се најпрофитниот дел од објектот, а како дел од објектот имаат најголема потреба од целосно комунално уредување. Во член 74 од Законот за катастар на недвижности и член 12 од Правилникот за премер и обработка на податоците од премерот се констатира дека тие објекти немаат корисна површина, односно „конзолно над дадените делови на зградата не влегуваат, односно не се пресметуваат во површина на земјиште под зграда“ и заради тоа не може да се пресмета надоместок за комунално уредување;
- согласно Правилникот за степен на уредување на градежно земјиште во член 4 став 2 алинеја 5 „во новата корисна површина што ќе се гради согласно заверената проектна документација не се пресметуваат површините на подземните резервоари“, поради што не може да се пресмета надоместок за комунално уредување;
- при пресметување на надоместокот за „асфалтни бази“ најголем дел од површината на асфалтните бази е зафатена со инсталации, опрема, машини и простор за комуникација, а многу мал дел е корисна површина од некој објект, така да реално не може да се дефинира корисна површина за пресметување на надоместокот.

Согласно член 2 став 1 точка 2 од Закон за градење изразот градба го има

следното значење „Градба е се што настанало со изградба и е поврзано со земјиштето, а претставува физичка, техничко-технолошка и градежна целина заедно со изградените инсталации, односно опрема“.

Неусогласените и непрецизни законски решенија доведуваат до проблеми при примената. Ревизијата смета дека надлежните органи треба да преземат мерки за соодветно регулирање на ова прашање.

ОПШТИНА СТРУГА

СМЕТКА НА ОСНОВЕН БУЏЕТ (630)

БИЛАНС НА ПРИХОДИ И РАСХОДИ ЗА 2018 ГОДИНА

во 000 денари

Опис на позицијата	**Образложение**	**2018**	**2017**
Приходи			
Даночни приходи	3.1.	178.798	164.070
Неданочни приходи	3.2.	6.376	3.993
Капитални приходи	3.3.	33.313	18.120
Трансфери и донации	3.4.	99.165	87.936
Вкупно приходи		**317.652**	**274.119**
Расходи			
Тековни расходи			
Плати, наемнини и надомести	3.5.1.	77.596	78.281
Резерви и недефинирани расходи	3.5.2.	452	728
Стоки и услуги	3.5.3.	94.697	87.078
Субвенции и трансфери	3.5.4.	51.222	24.504
Социјални бенефиции	3.5.5.	466	332
Вкупно тековни расходи		**224.433**	**190.923**
Капитални расходи	3.6.	**88.980**	**72.890**
Вкупно расходи		**313.413**	**263.813**
Суфицит (вишок) на приходи		**4.239**	**10.306**

ОПШТИНА СТРУГА

СМЕТКА НА ОСНОВЕН БУЏЕТ (630)

БИЛАНС НА СОСТОЈБА НА ДЕН 31 ДЕКЕМВРИ

во 000 ден.

Опис на позицијата	**Образложение**	**2018**	**2017**
Актива			
Тековни средства			
Парични средства	4.1.1.	4.239	10.306
Побарувања	4.1.2.	390.778	364.841
Побарувања за даноци, придонеси и други давачки	4.1.3.	132.959	132.959
Вкупно тековни средства		**527.976**	**508.106**
Вкупна актива		**527.976**	**508.106**
Пасива			
Тековни обврски			
Пасивни временски разграничувања	4.2.1.	527.976	508.106
Вкупно краткорочни обврски		**527.976**	**508.106**
Вкупна пасива		**527.976**	**508.106**