



РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
Бр. 0803 -98/4
Скопје, 26/02/2009 година

ДО

ГРАДОНАЧАЛНИКОТ НА ОПШТИНА ОХРИД

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

1. Предмет на овој Конечен извештај е извршената ревизија на финансиските извештаи на Буџетот на општина Охрид за 2007 година, прикажани на страна 8 и 9.
2. Ревизијата на финансиските извештаи од точка 1 на овој извештај е извршена согласно член 38 од Законот за финансирање на единиците за локална самоуправа, 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. Извршена е ревизија на финансиските извештаи на општина Охрид за 2005 година и за истата се изготвени извештаи.
4. Финансиските извештаи од точка 1 на овој извештај, се одговорност на раководството на субјектот, застапувано од:
 - Александар Петревски - Градоначалник од 2005 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 периодот од 01.10 до 21.11.2008 година, од страна на тим на Државниот завод за ревизија.
7. Целта на ревизијата на овој Извештај е да се утврди:
 - 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.
9. Ревизијата е извршена во согласност со Стандардите за Државна Ревизија на Меѓународната организација на Врховните Ревизорски Институции (ИНТОСАИ) кои се пропишани 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 и вистинито и објективно ја претставуваат финансиската состојба на Буџетот на општина Охрид на ден 31 декември 2007 година.

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 обезбедува разумна основа за изразеното мислење.

10. Со ревизијата на Буџетот на општина Охрид, ревизорите на Државниот завод за ревизија го утврдија следното:

10.1. Системот на интерни контроли во процесот на прибирање на изворните приходи на општина Охрид

При вршењето на ревизијата применети се постапки за контрола на целосно и навремено наплаќање на приходи од сопствени извори, со цел да се утврди дали во однос на обврзниците за даночни и комунални давачки постои:

- целосна база на податоци,
- контрола на реално пријавените обврски,
- квалитетен инспекциски надзор,
- ефикасна наплата,
- безбедност на податоците од аспект на неовластен пристап, злоупотреба и губење (бришење) на истите.

Проверката на снимениот систем на интерните контроли е извршена со примена на контроли кои се однесуваат на начинот на организација на работењето, начинот на раздвојување на должностите, пишани процедури кои се однесуваат на процесот за прибирање приходи, како и примена на законска регулатива со цел да се утврди функционирањето на постапките и методите на интерните контроли и правилното извршување на истите од овластени работници.

Ревизијата изврши испитување на системот на интерни контроли утврдувајќи ги ризиците и клучните контроли кај следните процеси: локални даноци и такси и локални надоместоци.

10.1.1. Локални даноци и такси

Одделението за даноци и комунални такси ги врши работите што се однесуваат на облог на обврзниците со даноци и комунални такси, ја следи наплатата на даноците и комуналните такси и подготвува извештаи и информации за состојбите во областа.

Базата на податоци за даночни обврзници по основ на данок на имот е преземена од Управата за јавни приходи во 2006 година, а од 2007 година решенијата за данок се изготвуваат во општината.

По препорака на Европската Унија, пред 2 години во општина Охрид формиран е нов сектор за економски развој и туризам, во кој функционираат Одделението за економски развој и Одделението за развој на туризмот.

Една од главните функции на секторот е изготвувањето на стратегијата за одржлив развој според Агендата 21 на Обединетите нации, со посебен акцент заштита на животната средина. Стратегијата е прифатена и донесена од страна на Советот на општината и претставува официјална рамка за развој на Охрид до 2012 година.

Од извршените интервјуа со одговорни лица на општината и со увид во сметководствената документација, ревизијата констатира дека:

- За утврдување на пазарната вредност на имотот општината формирала Комисија од 20 експерти од различни професии, која врши увид и премер на лице место и ја утврдува пазарната вредност на имотот на граѓаните, користејќи ја Методологијата за проценка на Владата на Република Македонија;
- Извршено е ажурирање на преземената база од Управата за јавни приходи односно зголемена е истата за 6.000 нови даночни обврзници, преку користење на механизмот за проверка на имотот пред издавање на секое уверение што го бара странката;
- Заради наплата на данокот на имот за деловен простор, во текот на 2007 година посебен акцент е ставен на снимање на деловните простории;
- За наплата на комуналната такса за фирмарина, се користат податоци од Централниот регистар;
- Се врши категоризација на сместувачките објекти по претходно поднесено барање од страна на вршителите на угостителска дејност од мал обем.
- Се врши информирање на јавноста преку пишани и електронски медиуми за процесот на категоризација;
- Се води регистар во електронска и пишана форма на категоризираните сместувачки капацитети;
- Се води регистар на вршители на туристичка дејност (водичи, туристички агенции);
- Подготвен е софтвер за пријавување на домашни и странски гости, евиденција на бројот на гостите, остварени ноќевања од домашни и странски гости, задолженија и наплата на туристичката такса;
- Се организира и присуствува на саеми за промоција на туризмот;
- Се организираат средби со: полиција, хотелски работници и туристички агенции за размена на мислења од областа на туризмот и поорганизирано делување во туристичката сезона.

При испитувањето на ефикасноста на системот на интерни контроли, ревизијата се осврнала на следните контролни аспекти:

- Во Одделението за даноци и комунални такси работат 11 лица, колку што е предвидено со актот за систематизација, од кои 5 лица се вработени преку агенција за привремено вработување, со што се доведува во прашање потребната кадровска екипираност;
- Неусогласеност на податоците во регистарот на недвижен имот на општината со податоците на Агенцијата за геодетски работи. Имено, постои неусогласеност на имотот по вредност и по квадратура, а општината не може да ја исполни законската обврска за редовно усогласување со Агенцијата за геодетски работи, поради непостоење на етажен катастар во Агенцијата. Според информациите од Агенцијата, потребно е најмалку уште 2-3 години да се изврши премер на општина Охрид;
- Податоците од Централниот регистар што се користат за наплата на таксата за фирмарина не се веродостојна основа. Во општина Охрид има 4.000 регистрирани фирми од кои 2.000 не функционираат и не плаќаат комунална такса за фирмарина;
- Нема разграничување на нивоата на пристап во базата на податоци и безбедносна заштита од менување односно бришење на податоците;
- Ненаплатените побарувања по основ на даноци и комунални такси не се искажуваат во Билансот на состојба на општината, поради неповрзаност на даночната со сметководствената евиденција;
- Присилната наплата не функционира;

- Подготвениот софтвер за пријавување на домашни и странски гости, евиденција на бројот на гостите, остварени ноќевања од домашни и странски гости, задолженија и наплата на туристичката такса сеуште не функционира;
- Не е овозможен доволен инспекциски надзор со два инспектори за туризам, а сместувачките капацитети (хотели, кампови и приватни апартмани) пријавуваат помалку гости и не ја плаќаат туристичката такса во целост.

Во услови на наведеното контролно опкружување постои висок ризик за:

- Целосно и правилно извршување на стручните, административните и техничките работи;
- Нецелосни, неинтегрирани и неверодостојни податоци за обврзниците за даноци и комунални такси;
- Нереално утврдени побарувања по основ на локалните даноци и такси.

Препораки:

- Да се воспостави интегрирање на податоците од даночната и сметководствената евиденција;
- Да се зголеми бројот на вработените во инспекциската служба;
- Да се имплементира софтверското решение за пријавување, евиденција и остварени ноќевања на домашни и странски гости;
- Да се обезбеди разграничување на нивоата на пристап и заштита од менување односно бришење на податоците во даночната евиденција.

10.1.2. Локални надоместоци

Секторот за урбанизам, заштита на животна средина и комунален развој преку функционирање на Одделението за урбанизам и заштита на животна средина и Одделението за комунален развој и сообраќај, обезбедува наплата на локалните надоместоци по основ на уредување на градежно земјиште, комунална дејност и просторни и урбанистички планови.

Секторот за урбанизам, заштита на животната средина и комунален развој ја координира својата работа со работата на другите сектори во рамките на општинската администрација и врши други работи врз основа на Законот за градење, Законот за урбанистичко планирање, Законот за градежно земјиште, Законот за животната средина, Законот за превоз во патниот сообраќај.

Од извршените интервјуа со одговорни лица од овој Сектор, ревизијата констатира дека:

- Општината е обврзана да го прими секое барање од странките за добивање: решенија за локациски услови, одобренија за градба, одобренија за промена на градба;
- Секое одобрение што го издава Секторот за урбанизам се доставува и до одделението за општински инспекторат, односно до градежниот инспектор.

При испитувањето на ефикасноста на системот на интерни контроли, ревизијата ги констатира следните контролни аспекти:

- Деталните урбанистички планови не се изработени според Програмата за изработка на урбанистички планови на општина Охрид, бидејќи геодетските подлоги за изработка на истите не се ажурирани односно нема сообразеност со катастарската евиденција. Имено, основа за катастарската евиденција се авионските снимки во размер 1:1.000, а урбанистичките планови се изработени во размер 1:500 по премер на лице место. Проблемот се зголемува дотолку повеќе што, од една страна мал е бројот на фирмите за геодетски работи што можат да ги ажурираат подлогите, а од друга страна споменатите фирми не се

заинтересирани да се јавуваат на тендерите за ажурирање подлоги бидејќи ажурирањето не им е исплатливо поради долготрајноста на процесот, ниската цена и ненавременото плаќање. Министерството за транспорт и врски не ги прифаќа плановите доколку подлогите не се ажурирани;

- Парцелите во катастарот имаат различни катастарски броеви од парцелите во општинските планови;
- Значаен дел од работното време на градежните инспектори се троши на изготвување на решенија кои не се доволно правно издржани, поради што честопати второстепените комисији донесуваат одлуки во корист на странките;
- Бавно решавање на пријавите од инспекторската служба од страна на судските органи;
- Изградените водоводни системи секогаш не се пуштаат навреме во употреба, поради ненавременно издавање на потребните дозволи за прекопи на магистрални и регионални патишта од страна на Агенцијата за државни патишта;
- Приходите по основ на Надомест за уредување на градежно земјиште не се секогаш реални приходи на општината, поради тоа што значаен дел од овие средства општината мора да го инвестира во дислоцирање на електроенергетски мрежи, бидејќи од една страна во изминатиот период Јавното претпријатие за електростопанство при изградба на електроенергетските мрежи (во натамошниот текст: ЕВН) не ги имало предвид деталните урбанистички планови на општината, а од друга страна општината има обврска на странката да и обезбеди чиста градежна парцела;
- Со наплаќање на приходите по основ на Надомест за комунална дејност општината се обврзува пред странките да обезбеди приклучок кон електричната, водоводната и други видови мрежи. Но, се случува објектите да неможат да се приклучат кон електричната мрежа иако странките платиле надомест, со што се доведува во прашање оправданоста на наплатувањето на овој вид надомест. Оваа состојба е настаната по извршеното приватизирање на Јавното претпријатие за електростопанство и е резултат на нерасчистените односи помеѓу општината и ЕВН околу сопственоста на трафостаниците, кои, сега се сопственост на ЕВН иако претходно општината вложувала средства во изградба на истите. Од друга страна, овој вид приход е нецелосен поради тоа што ЕВН обезбедува приклучок кон електрична мрежа за дивоградби односно за странки кои не платиле надомест за комунална дејност и директно од ЕВН побарале и платиле приклучување кон електричната мрежа.

Во услови на наведеното контролно опкружување од една страна постои висок ризик од нецелосно и ненавременно прибирање на приходите од локални надоместоци, а од друга страна е неизбежно користење на овој вид сопствени извори на приходи за покривање на трошоци кои настанале без влијание на општината, односно се резултат на некоординација на ЕВН со општината.

Препораки:

- Да се подобри меѓуинституционалната соработка помеѓу Агенцијата за геодетски работи и општината, од аспект на:
 - усогласување на катастарските броеви на парцелите,
 - ажурирање на подлогите за изработка на урбанистичките планови.
- Министерството за транспорт и врски да предвиди унифицирани обрасци за поедноставно изготвување на решенијата на инспекторската служба;
- Да се подобри меѓуинституционалната соработка помеѓу Агенцијата за државни патишта и општината, со цел да се овозможи навремено приклучување кон водоводните системи;

- Да се подобри меѓуинституционалната соработка помеѓу ЕВН и општината, во делот на изградбата на електроенергетската мрежа и приклучување кон истата врз основа на легално изведените градби за кои е платен надоместокот за комунални дејности.

10.2. Примена на законски акти

10.2.1. За регулирање на роковите за планирање на општинскиот буџет за 2007 година, Советот на општината не донел буџетски календар, со што не е исполнета законската обврска дефинирана во Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, за донесување на буџетски календар со цел да се обезбеди навременост на буџетскиот процес.

За 2008 година Советот на општината донел буџетски календар.

10.2.2. Во 2007 година не е донесен ребаланс на буџетот на општина Охрид иако планираните приходи се остварени за 88 %, а расходите за 84%, спротивно на Законот за буџетите, според кој доколку отстапувањето од планот на приходите и другите приливи е повисоко од 5%, градоначалникот доставува измени и дополнувања на буџетот на општината до советот на општината. Поради недонесениот ребаланс на буџетот, постои неусогласеност на остварените и планираните приходи и расходи за 2007 година.

Препорака:

Да се почитуваат одредбите од Законот за буџетите, пред се во делот на донесување на ребаланс на буџетот, во услови кога приходите и расходите отстапуваат од планираните износи повеќе од 5%.

10.3 Неправилности во искажување на билансните позиции

10.3.1. Со увид во сметководствената евиденција на билансната позиција - Побарувања, ревизијата утврди побарувачко салдо во износ од 7.287 илјади денари, кое настанало заради предвремено плаќање на локалните надоместоци, односно наплата без претходно изготвен документ како основ за сметководствено евидентирање на побарувањето. Наведеното доведува до погрешно искажување на побарувањата и обврските за примените аванси по овој основ.

Препорака:

Одговорниот сметководител да го води сметководството согласно законската регулатива и сметководствените политики и начела, заради точно, вистинито и ажурно искажување на билансните позиции.

11. Според наше мислење, поради значајноста на прашањата изнесени во точките 10.2 и 10.3, финансиските извештаи не ја претставуваат вистинито и објективно финансиската состојба на Буџетот на општина Охрид на ден 31 декември 2007 година и резултатот од финансиските активности за годината која завршува со тој датум, во согласност со важечката законска регулатива.

12. Мислење за наменско и законско користење на средствата кои претставуваат државни расходи е изразено во Извештајот за извршената ревизија за органот на општина Охрид.

Обелоденување

Ревизијата има за потреба да потенцира дека општина Охрид е од исклучително значење за државата, имајќи предвид дека е главна туристичка дестинација за домашни и странски туристи, како и дека токму во овој град, кој инаку е под заштита на УНЕСКО, постојано се случуваат значајни државни и меѓународни настани и манифестации. Организирањето и реализирањето на споманатите настани и манифестации предизвикува трошоци за општината кои понатаму тешко се рефундираат од државата. Ревизијата е на мислење дека треба да се донесе Закон за градот Охрид за да се избегнат дополнителните финансиски оптеретувања и недоразбирања на локалната и централната власт.

Скопје, 23/02/2009 година

Овластен Државен Ревизор

БУЏЕТ НА ОПШТИНА ОХРИД
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОБЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Буџет на општина Охрид		во 000 денари	
БИЛАНС НА ПРИХОДИ И РАСХОДИ ЗА 2007 година			
Опис на позицијата	2007	2006	
Приходи			
Даночни приходи	268,209	299,586	
Неданочни приходи	6,679	7,638	
Капитални приходи	376	192	
Трансфери и донации	49,675	46,512	
Вкупно приходи	324,939	353,928	
Расходи			
Тековни расходи			
Плати, наемнини и надоместоци	30,545	25,860	
Резерви и недефинирани расходи	0	5	
Стоки и услуги	62,403	57,634	
Тековни трансфери до вонбуџетските фондови	0	0	
Субвенции и трансфери	29,509	14,308	
Социјални бенефиции	92	80	
Вкупно тековни расходи	122,549	97,887	
Капитални расходи			
Капитални расходи	186,398	251,203	
Вкупно капитални расходи	186,398	251,203	
Отплата на главнина	0	0	
Вкупно расходи	308,947	349,090	
Остварен вишок на приходи - добивка пред оданочување	15,992	4,838	

БУЏЕТ НА ОПШТИНА ОХРИД
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Општина Охрид			
Буџет на општина Охрид			
БИЛАНС НА СОСТОЈБА НА ДЕН 31.ДЕКЕМВРИ		во 000 денари	
Опис на позицијата	2007	2006	
Актива			
Тековни средства			
Парични средства	15,992	4,838	
Побарувања	46,681	64,969	
Краткорочни финансиски побарувања	1,426	1,563	
Вкупно тековни средства	64,099	71,370	
Вкупна актива	64,099	71,370	
Пасива			
Тековни обврски			
Пасивни временски разграничувања	64,099	71,370	
Вкупно тековни обврски	64,099	71,370	
Вкупна пасива	64,099	71,370	