РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

Бр. 1403-426/5

Скопје, 05.08.2008 година

ДО
ГРАДОНАЧАЛНИКОТ НА ОПШТИНА СТРУГА

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

1. Предмет на овој Конечен извештај е извршената ревизија на финансиските извештаи на Буџетот на Општина Струга за 2007 година, кои се прикажани на страните од 8 до 9.

2. Ревизијата на финансиските извештаи од точка 1 на овој извештај е извршена согласно член 38 од Законот за финансирање на единиците на 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. Не е вршена ревизија, ниту сме издале било каков извештај, за финансиските извештаи на Буџетот на општина Струга за годината која и претходи на годината која е предмет на оваа ревизија.

4. Финансиските извештаи од точка 1 на овој извештај се одговорност на раководството на субјектот од точка 1 на овој извештај, застапуван од :

- Рамиз Мерко, градоначалник на општина Струга во 2007 година.

5. Одговорност на ревизорите е да го издадат овој извештај, прикажан на страните од 1 до 7 и да дадат мислење за финансиските извештаи од точка 1, засновано на извршената ревизија.

6. Ревизијата од точка 1 на овој извештај е планирана и извршена во период од 09.05.2008 до 23.05.2008 година, од страна на тим на Државниот завод за ревизија.

7. Цел на ревизијата на финансиските извештаи од точка 1 на овој извештај е да овозможи ревизорот да изрази мислење:

- дали финансиските извештаи вистинито и објективно ја искажуваат финансиската положба и резултатот на финансиските активности во согласност со применетата законска регулатива;

- дали е остварено законско и наменско користење на средствата кои претставуваат државни расходи.

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

Ул:"Маршал Тито"бр.12/3
Палата Македонија-Скопје;
тел: 3211-262; факс: 3126-311

Овластен државен ревизор

____

9. Ревизијата е извршена во согласност со стандардите за државна ревизија на Меѓународната организација на Врховни ревизорски институции (ИНТОСАИ) кои се пропишани за примена во Република Македонија при вршењето на државната ревизија. Овие стандарди бараат ревизијата да се планира и подготви, со цел да се добие разумно уверување дека финансиските извештаи се ослободени од значајни погрешни прикажувања. Ревизијата вклучува испитувања на докази, проценување на користени сметководствени принципи, како и на важни проценки направени од страна на раководството на субјектот од точка 1 на овој извештај, давање општа оценка за презентацијата на финансиските извештаи и давање оценка за конкретни финансиски трансакции. Веруваме дека извршената ревизија ни обезбедува разумна основа за изразеното мислење.

10. На ден 28.07.2008 година примени се забелешки по Предходен извештај за извршена ревизија на финансиските извештаи за 2007 година на општина Струга за средствата на сметката на Буџетот, под број 03-3345/3 од 25.07.2008 година, од законскиот застапник – Градоначалникот на општина Струга. Истите се разгледани при што е одлучено следното:

- забелешките кои се однесуваат на наодите од точка 10.1.1. и 10.1.2. не се прифаќаат и наодот останува во Конечниот извештај од причина што истиот има карактер на известување за преземени мерки и активности по дадените препораки од ревизијата за отстранување на утврдените неправилности. По овие наоди во Конечниот извештај не се даваат препораки од причина што субјектот по истите постапил во фаза на Предходен извештај.
- забелешките на наодите од точка 10.1.3. и 10.1.4. не се прифаќаат и наодот останува во Конечниот извештај од причина што ревизијата не доби релевантен и достатен ревизорски доказ, како основ за негово прифаќање.

11. Со ревизијата на финансиските извештаи за 2007 година, ревизорите на Државниот завод за ревизија го утврдија следното:

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

При оценка на системот на интерни контроли, кај процесот на утврдување и наплата на приходите за чие администрирање е надлежна општината, утврдивме постоење на ризик од нецелосно и неточно утврдување на приходите. Причината за овие ризици произлегува од отсуство на јасно дефинирани и разграничени контролни постапки и на надлежностите и одговорностите на вработените во даночното одделение и во другите служби на општинската администрација чие работење е функционално поврзано со утврдувањето и наплатата на даноците, таксите и надоместоците и отсуство на пишани процедури.
Работните задачи во Правилникот за систематизација на работните места во општинската администрација на Општина Струга се утврдени воопштено, не постои јасно разграничување на надлежностите и одговорностите како и не обезбедуваат функционирање на системот на интерни контроли.
Поради утврдените ризици, а од аспект на значајноста на приходите за чие администрирање е надлежна општината во вкупните приходи на Буџетот на општината, ревизијата изврши испитување на системот на интерните контроли утрвдувајќи ги ризиците и клучните контроли кај следните процеси: процесот на данокот на имот, данокот на промет, наследство и подарок, комуналните такси – фирмарина, комунална такса за привремен престој, комунална такса за користење простор пред деловна просторија и надоместокот за уредување на градежно земјиште.

Покрај општо утврдените причини за нефункционирање на системот на интерни контроли и ризикот од нецелосно и неточно утврдување и наплата на одделните видови даноци, надоместоци и такси е утврдено и следното:

11.1.1. Процес на утврдување и наплата на данокот на имот

- не се изготвува облогателната листа, како основ за пресметка на данок на имот по даночни обврзници,
- податоците за даночните обврзници добиени од Управата за јавни приходи (регистар на недвижен имот) не се ажурирани. Во 2007 година се започнати активности за ажурирање на регистарот во однос на реалноста на постојните податоци и внес на нови даночни обврзници, меѓутоа, овој процес се уште не е завршен.
- неусогласеност на податоците во регистарот на недвижен имот на Општината со податоците на Државниот завод за геодетски работи. Општинската администрација, има законска обврска за редовно усогласување на состојбата на регистарот на недвижности со регистарот кој го води Државниот завод за геодетски работи. Такво усогласување не се врши, што се одразува на комплетноста на податоците.
- Непостои безбедносна заштита од менување/бришење на базата на податоци.

Некомплетната и неажурна евиденција на даночните обврзници по основ на данок на имот, како и делумно преземање мерки за присилна наплата на даночниот долг (доставување само на опомени), придонесува за постоење ризик од помалку наплатени приходи во корист на општината и ограничување на планираните активности на Општината.

11.1.2. Процес на утврдување и наплата на данокот на промет на недвижности, наследство и подарок

Пресметувањето на пазарната вредност на градежното земјиште во Општина Струга се врши врз основа на Критериуми за утврдување на пазарната вредност на недвижностите донесена од Управата за јавни приходи - даночно одделение во Струга во 2003 година. При тоа, градежното земјиште е поделно на три категории и во секоја категорија е утврдена рамка во која може да се движи цената на земјиштето. Користењето на рамковни цени без утврдени критериуми во однос на максималниот и минималниот износ придонесува за субјективизам при примената.

11.1.3. Комунална такса за привремен престој

Општина Струга не врши надзор над наплатата на таксата за привремен престој во согласност со Законот за таксата за привремен престој, за што надлежните служби како причини ги наведуваат недостигот на кадар и немање евиденција на лицата кои даваат услуги за сместување на туристи и патници.
Предвидените работни места во Правилникот за систематизација на работните места во општинската администрација на Општина Струга: соработник и советник-овластен инспектор за угостителско - туристичка дејност не се пополнети, а привремено вработено лице врши само прибирање на податоци за бројот на туристи сместени во хотелите на територијата на Општината. Невоспоставениот надзор и непреземање на соодветни активности за наплата на комуналната такса за привремен престој придонесува за помали приходи по овој основ.

11.1.4. Комунална такса за истакнување на фирма, односно назив на деловна просторија

Регистарот на обврзници за комуналната такса за истакната фирма за 2007 година не е целосно усогласен со податоците од Централниот регистар на Република Македонија, а облогателната листа врз основа на која се изготвуваат решенија за комунална такса е потпишана само од градоначалникот на општина Струга.
Едно лице ја изготвува облогателната листа, решенијата за комунална такса и ја следи наплатата, без да се контролира од раководител на даночно одделение.

11.1.5. Комунална такса за користење на просторот пред деловни простории за вршење на дејност

Основот за пресметка на висината на комунална такса за користење на просторот пред деловни простории за вршење на дејност не е во согласност со Законот за комуналните такси и Одлуката за утврдување и налата на комуналните такси, донесена од страна на Советот на општината.
Истовремено, утврдено е дека:

- не е воспоставен регистар на обврзници по овој основ,
- не постои писмен доказ за извршена пресметка на висината на таксата и нејзина контрола, и
- не постои евиденција на склучените договори.

11.1.6. Надоместок за уредување на градежно земјиште

Во Програмата за комунално уредување на Општина Струга за 2007 година е уредено дека плаќањето на надоместокот за уредување на градежно земјиште, во зависност од неговата висина, може да се врши на рати. За бројот и висината на ратите кои не се прецизирани во Програмата, одлучува градоначалникот на Општината. Истовремено, плаќањето на рати не е условено со покритие со инструменти за обезбедување на плаќањето.
Бидејќи со акт на Општината не се уредени овие прашања создадени се предуслови за субјективно одлучување и нееднаков третман на обврзниците за плаќање, ненавремена наплата на побарувањата за надоместокот за уредување на градежно земјиште, а со тоа и помалку остварени приходи во буџетот на Општината. Потврда за ова е високиот износ на ненаплатени побарувања по овој основ. Меѓутоа, треба да се има предвид дека наплатата во текот на годината е подобрена во однос на претходните години, односно од 83,575 илјади денари побарувања на почетокот на годината, тие се сведени на 61,346 илјади денари на крајот на 2007 година или бележат намалување за 26,60%.

11.1.7. Продажба на стварите во сопственост на општината

Со Одлука на Советот на Општина Струга извршена е продажба на градежни објекти и опрема во сопственост на Општината. Комисијата за проценка и продажба на недвижниот имот, формирана од страна на Советот, во согласност со решението за нејзиното формирање врши проценка и ја утврдува почетната цена поединечно за секој објект. При тоа, нема доказ дека проценката е извршена врз основа на Методологијата за пазарната вредност на недвижниот имот, кое доведува до зголемување на ризикот од утврдување нереална пазарна вредност на објектите, односно остварување помалку приходи во Буџетот на Општината.

Препорака:

Градоначалникот на Општина Струга да донесе пишани процедури:

- во кои јасно ќе бидат дефинирани надлежностите и одговорностите при утврдувањето и контролата на пресметките за утврдување на даноците на имот и

на специфични услуги на сите вработени во организациони единици на општинската администрација вклучени во утврдувањето и наплатата на даноците, и
- за текот на документацијата од влезот на даночната пријава во Општината до сметководственото евидентирање на побарувањата и наплатата на даноците на имот и нивното искажување во финансиските извештаи.

Градоначалникот на Општина Струга да обезбеди вршење надзор над наплатата на таксата за привремен престој во согласност со Законот за таксата за привремен престој, со преземање на мерки предвидени во Законот.

Советот на Општина Струга:
- во програмата за уредување на градежно земјиште да го регулира плаќањето на рати на надоместот за уредување на градежно земјиште (број и висина), како и начинот на обезбедување со инструменти како гаранција на побарувањата по овој основ.

Даночното одделение во општина Струга:
- да го ажурира регистарот на даночни обврзници по основ на данок на имот;
- да изврши усогласување на регистарот на обврзници на данок на имот со податоците на Државниот завод за геодетски работи;
- да изврши усогласување на базата на податоците за обврзниците на комунална такса за истакната фирма со податоците од Централниот регистар на Република Македонија;
- да обезбеди заштита од неавторизирано менување на базата на податоци.

Одделението за комунални дејности:
- да воведе регистар на обврзници за комунална такса за користење на просторот пред деловни простории за вршење на дејност, врз основа на евиденција на склучени договори, како и од извршени контроли на комуналните инспектори на терен;
- вработениот одговорен за изготвување на пресметка на висината на комуналната такса по овој основ, пресметката да ја врши согласно Законот за комуналните такси и Одлуката за утврдување и наплата на комуналните такси, во писмена форма, со потврда на точноста од страна на раководителот на одделението.

Комисијата за проценка и продажба на недвижниот имот проценката на објектите кои се предмет на продажба да ја врши врз основа на Методологијата за пазарната вредност на недвижниот имот.

11.2. Неправилна примена на акти

11.2.1. Општина Струга, донесената Одлука за утврдување и наплата на комуналните такси не ја применува во целост во текот на 2007 година. Имено, утврдувањето и наплатата на приходите од комуналната такса за користење на простор пред деловни простории се врши согласно Програма за користење на градежно земјиште на подрачјето на Општина Струга за 2007 година која не е усогласена со Одлуката за утврдување и наплата на комуналните такси и Законот за комуналните такси. Не се врши наплата на комунална такса за користење на просторот за паркирање на моторни возила и за користење на површини во кампови, подигање на шатори и друго. Правното лице на кое му е доверено организирањето и одржувањето на паркинг плацот од страна на општината плаќа закупнина, но не врши наплата на таксата за користење на просторот за паркирање на моторни возила во корист на општината.

Неприменувањето на Законот и Одлуката придонесува за неточни и некомплетни приходи по овој основ во Билансот на приходи и расходи.

Препорака:

Даночното одделение и Одделението за комунални дејности да ги преземат следниве активности со цел да обезбедат точна пресметка и комплетна наплата на комуналните такси:

- заради обезбедување пресметка на комуналните такси во согласност со Законот за комуналните такси и Одлуката за утврдување и наплата на комуналните такси, при изготвувањето на Програмата за користење на градежно земјиште на подрачјето на Општина Струга да се изврши нејзино усогласување со законските акти и актите на Општината;
- да се задолжат субјектите кои стопанисуваат со паркинг плацеви и кампинзи да вршат уплата на такса за користење на просторот за паркирање на моторни возила во корист на општината и користење на површини во кампови, подигање на шатори и др.

11.2.2. Во 2007 година не е донесен ребаланс на буџетот на Општина Струга иако планираните приходи за 2007 година се остварени со процент од 55.3%, а расходите со процент од 54%. Согласно Законот за буџетите 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. Ефектот од недонесувањето ребаланс на буџетот е неусогласеност на остварените и планираните приходи и расходи за 2007 година.

Препорака:

Градоначалникот на општината во случаите кога остварувањето на приходите планирани со буџетот отстапува за повеќе од 5% е должен до Советот да предложи ребаланс на буџетот.

11.2.3. Годишниот извештај на општина Струга усвоен од Советот, не содржи извештај за средствата, побарувањата, обврските и изворите на средствата и нивната вредност, извештај за реализација на инвестиционите програми, наменските и капиталните дотации предвидени со Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа. Градоначалникот на Општината при усвојувањето на годишната сметка има писмено обраќање кон Советот за извршувањето на буџетот.
Отсуството на пропишани извештаи ја намалува транспарентноста и отчетноста во работењето на Градоначалникот и општинската администација во однос на трошењето на буџетските средства.

Препорака:

Изготвувањето на годишниот извештај за работењето на единицата на локалната самоуправа да се темели на обврските кои произлегуваат од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа.

11.3. Неправилности во искажувањето на позициите во Билансот на состојба

11.3.1. Побарувањата од граѓаните во Билансот на состојба на 31 декември 2007 година се помалку искажани за износот на неевидентираните ненаплатени побарувања по основ данок на имот, што не е во согласност со Законот за сметководството на буџетите и буџетските корисници. Ова е резултат на отсуство на пишани процедури за движење на документацијата од даночното одделение до одделението за финансии.
Отсуството на пишани процедури за движење на документацијата придонесува ненаплатените побарувања по основ на данок на имот да не се вклучени во евиденциите

на општината а со тоа и врз реалноста на искажаните билансни позиции и на финансиските извештаи.

Препорака:
Одделението за финансии и буџет, во корелација со Одделението за администрирање со даноци и такси да воспостави евиденција на сите побарувања од кој општина Струга остварува приходи.

11.3.2. Општина Струга на позицијата Средства на резервата, солидарноста и за други намени има искажано износ од 552 илјади денари, тоа се издвоени средства на посебна сметка во деловна банка согласно Законот за експропријација од минати години. Согласно Упатството за трезорско работење општина Струга била должна да изврши затварање на оваа сметка во деловната банка и да отвори сметка во рамките на трезорот. Непостапувањето согласно наведеното упатство придонесува за работење со сметки надвор од законски утврдениот платен систем.

Препорака:
Градоначалникот како одговорно лице да издаде налог за затварање на оваа сметка и за пренос на средствата на соодветна сметка во рамките на трезорот.

12. Според наше мислење, поради значајноста на прашањата изнесени во точките 11.1.,11.2.1. и 11.3. финансиските извештаи не ја претставуваат вистинито и објективно финансиската состојба на Буџетот на општина Струга на ден 31 декември 2007 година, и резултатот од финансиските активности за годината која завршува со тој датум, во согласност со важечката законска регулатива.

13. Мислење за наменското и законско користење на средствата кои преставуваат државни расходи е изразено во Извештајот за извршената ревизија на органот на Општина Струга.

Скопје 30.07.2008 година **Овластен државен ревизор**

БУЏЕТ НА ОПШТИНА СТРУГА

БИЛАНС НА ПРИХОДИ И РАСХОДИ ЗА 2007

во 000 Ден.

Опис на позицијата	Образло-жение	2007	2006
Приходи			
Даночни приходи	3.1.	140,335	99,932
Неданочни приходи	3.2.	4,191	3,100
Капитални приходи	3.3.	29,603	52,811
Трансфери и донации	3.4.	43,855	50,457
Вкупно приходи		**217,984**	**206,300**
Расходи			
Тековни расходи			
Плати, наемнини и надомести	3.5.1.	28,104	21,450
Стоки и услуги	3.5.2.	69,613	77,106
Субвенции и трансфери	3.5.3.	23,486	38,481
Социјални бенефиции	3.5.4.	550	158
Вкупно тековни расходи		**121,753**	**137,195**
Капитални расходи	3.6.	91,104	62,289
Вкупно расходи		**212,857**	**199,484**
Суфицит (вишок) на приходи		**5,127**	**6,816**

Образложенијата на страните од 10 до 18 се составен дел на финансиските извештаи

БУЏЕТ НА ОПШТИНА СТРУГА

БИЛАНС НА СОСТОЈБА НА ДЕН 31 ДЕКЕМВРИ

во 000 Ден.

Опис на позицијата	Образло-жение	2007	2006
Актива			
Тековни средства			
Парични средства	4.1.1.	5,127	6,816
Побарувања	4.1.2.	67,067	93,168
Вкупно тековни средства		**72,194**	**99,984**
Средства на резервата, солидарноста и за други намени	4.1.3	**552**	**528**
Вкупна актива		**72,746**	**100,512**
Пасива			
Тековни обврски			
Краткорочни обврски по резерви	4.2.1.	552	528
Пасивни временски разграничувања	4.2.2.	72,194	99,984
Вкупно краткорочни обврски		**72,746**	**100,512**
Вкупна пасива		**72,746**	**100,512**

Образложенијата на страните од 10 до 18 се составен дел на финансиските извештаи