ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ
ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА
ФИНАНСИСКИ ИЗВЕШТАИ И РЕВИЗИЈА НА УСОГЛАСЕНОСТ

ЗА 2020 ГОДИНА НА ОПШТИНА КУМАНОВО
СМЕТКА НА ОСНОВЕН БУЏЕТ (630)

01 2021 07 02/1

Скопје, октомври 2021

С О Д Р Ж И Н А

Опис	Страна
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР	1 - 20
Финансиски извештаи за 2020 година	
Биланс на приходи и расходи	21
Биланс на состојба	22
Сметководствени политики и образложенија кон финансиските извештаи	
Вовед	23 - 24
Сметководствени политики	24 - 27
Образложенија кон финансиските извештаи	28 - 33

Кратенки користени во извештајот:

РСМ - Република Северна Македонија

ДУП - Детален урбанистички план

ЈП - Јавно претпријатие

МЗШВ - Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство

ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

Број: 17-176/15
Датум: 15.10.2021

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Резиме

Државниот завод за ревизија изврши ревизија на финансиските извештаи заедно со ревизија на усогласеност на Општина Куманово, на сметката на основен буџет (630), за 2020 година.

Со извршената ревизија за 2020 година, изразивме мислење со резерва за реалноста и објективноста на финансиските извештаи за 2020 година и за усогласеност со законската регулатива, упатства и воспоставени политики.

Извршена е ревизија за 2008 година и издаден е Конечен извештај за финансиските извештаи и ревизија на усогласеност на Општина Куманово, сметка на основен буџет (630) во кој е изразено мислење со резерва за вистинитоста и објективноста на финансиските извештаи и за усогласеност со закони и прописи.
Спроведувањето на препораките презентирани во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор за 2008 година, не беше предмет на оваа ревизија, од причина што од последната ревизија на општината изминат е подолг временски период и настанати се промени во законската регулатива со која е уредено работењето.

Со извршената ревизија на финансиските извештаи и ревизија на усогласеност кај Општина Куманово, сметка на основен буџет (630) за 2020 година, констатирани се следниве состојби:

- основата за пресметка на данокот на промет на недвижности не се утврдува согласно законските одредби;
- слабости во постапките за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти во однос на не почитување на законски пропишаните рокови,
- неусогласеност на податоците од ДУП и геодетскиот елаборат во постапките на отуѓување на земјиште,

- неправилна примена на пропишаните коефициенти при пресметка на надоместокот за уредување на градежното земјиште;
- старосната структура на побарувањата по основ на даноци на имот и комунални такси не е утврдена и не се преземени мерки за нивна навремена наплата;
- во буџетот на општината за 2020 година, уплатени се помалку средства по основ на надоместок за одржување на јавна чистота.

Во насока на надминување на утврдените состојби, ревизијата даде препораки со цел преземање на мерки и активности од надлежните лица и органи во функција на подобрување на состојбите.

Во делот Нагласување на прашања за неизвесност и континуитет ревизијата извести за судските спорови во кои општината е странка во постапките.

Во 2020 година, општината има остварено приходи во износ од 3.517 илјади денари, по основ на донации од правни и физички лица наменети за помош во справување со влијанието на здравствено - економската криза предизвикана од вирусот КОВИД - 19. Добиените донации во парични средства се искористени за набавка на специјално возило за дезинфекција на јавно прометни површини, опрема и потрошен материјал, додека донациите во стоки се дадени на Црвениот крст на РСМ, кој во соработка со Меѓуопштинскиот центар за социјални работи, дистрибуираат помош на лицата со посебни потреби и социјално најранливи семејства за време на изолација на територијата на општината.

Во 2019 година, Општина Куманово извршила отплата на репрограмираниот долг, од заемот од Европската банка за обнова и развој, за финансирање на проектот МЕАП, за набавка на опрема и изведување на работи за модернизација на системот за водоснабдување и отпадна вода и по овој основ, има искажано побарувања од ЈП „Водовод“ Куманово во износ од 170.786 илјади денари. Јавното претпријатие редовно не ги сервисира обврските кон општината, а како причина за ваквото постапување се наведува неговата намалена ликвидност.

Во делот останати прашања ревизијата ги истакна системските слабости во законската регулатива и потребата од нивно надминување со цел комплетност и точност на остварените приходи кај општините, а кои се однесуваат и тоа:

- не е пропишано во кои рокови правните лица овластени за регистрација на возилата треба да ја уплатат комуналната такса за користење на патишта со моторни возила на сметка на општината;
- не е пропишана обврска на трговското друштво надлежно за дистрибуција на електрична енергија кое врши наплата на таксата за користење и одржување јавно осветлување од имателите на броила да ги известува општините за бројот на обврзници по категории (број на броила) согласно тарифниот број, како и за наплатените приходи и ненаплатени побарувања по овој основ;

- општината нема информации за висината на средствата што треба да се уплатат во буџетот на општината по основ приходи од закуп на земјоделско земјиште во сопственост на државата утврдено со Законот за земјоделско земјиште;
- општината располага со податоци за склучените договорите за концесија за експлоатација на минералните суровини и врши увид на уплатените средства од концесиските надоместоци, но нема можност да ја потврди нивната целосност и точност и
- состојбата на регистарот на недвижности не е усогласена со регистарот кој го води Агенцијата за катастар на недвижности на РСМ.

Од страна на одговорното лице на Општина Куманово не се добиени забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор.

1. Вовед

1.1. Извршивме ревизија на приложените финансиски извештаи на страна 21 и 22 заедно со ревизија на усогласеност на Општина Куманово на сметката на основен буџет (630), кои се состојат од Биланс на состојба на ден 31 декември 2020 година, Биланс на приходи и расходи за годината која завршува со тој датум, 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 за 2021 година, согласно член 23 од Законот за државна ревизија.

1.3. Извршена е ревизија за 2008 година и издаден е извештај за финансиските извештаи и ревизија на усогласеност на Општина Куманово, сметка на основен буџет (630) во кој е изразено мислење со резерва за вистинитоста и објективноста на финансиските извештаи и за усогласеност со закони и прописи.

1.4. Финансиските извештаи од точка 1.1. на овој извештај се одговорност на градоначалникот на Општина Куманово, застапувана од:

- Максим Димитриевски, градоначалник на Општина Куманово од 20.10.2017 година.

Оваа одговорност вклучува дизајнирање, имплементација и одржување на внатрешна контрола која што е релевантна за подготвување и објективно презентирање на финансиските извештаи кои што 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 финасиските 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 кои што 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 и со прифатени и спроведени извесни корекции од страна на општината, како резултат на утврдени погрешни прикажувања.

2.3. Ревизијата од точка 1.1. погоре е планирана и извршена во периодот од 09.03.2021 до 15.06.2021 година кај Општина Куманово од тим на Државниот завод за ревизија.

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

Извршена е ревизија за 2008 година и издаден е Конечен извештај за финансиските извештаи и ревизија на усогласеност на Општина Куманово, сметка на основен буџет (630) во кој е изразено мислење со резерва за вистинитоста и објективноста на финансиските извештаи и за усогласеност со закони и прописи.
Спроведувањето на препораките презентирани во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор за 2008 година, не беше предмет на оваа ревизија, од причина што од последната ревизија на општината изминат е подолг временски период и настанати се промени во законската регулатива со која е уредено работењето.

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 ден 16.07.2021 година.

Од страна на одговорното лице на Општина Куманово не се добиени забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор.

Констатирани се следните состојби:

4.1. Внатрешни контроли

4.1.1. Со Правилникот за внатрешна систематизација на работните места во општинската администрација на Општина Куманово[1] е формиран Сектор за внатрешна ревизија, кој за своето работење директно одговара пред градоначалникот. Во секторот функционираат две одделенија: одделение за

[1] Бр.01-3250/1 од 04.05.2018 година

ревизија на регуларност и на системите за внатрешна контрола и одделение за финансиска ревизија и ревизија на успешност на работењето.

Со извршениот увид на начинот на функционирање на внатрешната ревизија, констатиравме дека заклучно со 2020 година, од систематизираните 11 работни места пополнети се 4 работни места (раководител на секторот по овластување, внатрешен ревизор и 2 ревизори на обука). Донесен е Стратешки план за период 2020 - 2022 година и Годишен план за 2020 година, со кој се предвидени 5 ревизии. Во текот на 2020 година од страна на вработените во Секторот не е извршена ниту една ревизија. Неизвршувањето на планираните ревизии, односно нефункционирањето на внатрешната ревизија, не е во согласност со член 24 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и не овозможува исполнување на основната задача на внатрешната ревизија во насока на подобрување на работењето на субјектот и подобрување на ефективноста во процесите на управување со ризикот, контролата и управувањето.

Препорака:
Градоначалникот да преземе мерки и активности во насока на подобрување на ефикасноста на внатрешната ревизија и реализација на годишниот план за ревизија.

4.2. Усогласеност со закони и прописи

4.2.1. Согласно одредбите од член 21 од Законот за даноците на имот, основа на данокот на промет на недвижности претставува пазарната вредност на недвижниот имот, утврдена од лице проценувач, врз основа на Методологијата за процена на пазарната вредност на недвижен имот.

Во Општина Куманово, пресметката на данокот на промет на недвижности, се врши според интерна процедура[2], која не е усогласена со важечките законски одредби. Според процедурата, лицето задолжено за изготвување на решение доколку констатира дека пазарната вредност утврдена од овластените проценители е помала од купопродажната цена наведена во договорот за купопродажба, како даночна основа ја зема купопродажната цена во договорот за купопродажба. Ваквиот начин на постапување е поради не извршеното ажурирање на зоните согласно степенот на изграденост утврдени со Одлуката за утврдување на зони за градежни објекти[3] и има за ефект нереална пресметка на данокот на промет на недвижности.

[2] Интерна процедура за Секторот за даноци и такси
[3] Одлуката за утврдување на зони за градежни објекти и ценовник за утврдување на пазарната вредност на градежното и земјоделско земјиште на подрачјето на Општина Куманово, за утврдување

Препорака:

Градоначалникот и надлежните служби да преземат мерки и активности за:

- ажурирање на зоните согласно степенот на изграденост утврдени со Одлуката за утврдување на зони за градежни објекти.
- да се изврши измена на Интерната процедура за Секторот за даноци и такси во делот на утврдување на основата за пресметка на данок на промет на недвижности и пресметката да се врши согласно одредбите од Законот за даноците на имот, според Методологијата за процена на пазарната вредност на недвижен имот.

4.2.2. Со Законот за постапување со бесправно изградени објекти[4] се уредуваат условите, начинот и постапката за евидентирање, утврдување на правен статус и санкционирање на бесправно изградените објекти. Постапката започнува со поднесување на барање од страна на имателот до единицата на локалната самоуправа на чие подрачје објектот е изграден. Во Општина Куманово, согласно измените на Законот во рок се поднесени вкупно 26.256 барања за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти, од кои 18.005 се решени и 8.251 барања се во постапка.

Учеството на решени и предмети во постапка во однос на вкупно поднесените барања е прикажан во следниот графикон.

Во 2020 година, Општина Куманово по основ на надомест за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти остварила приходи во износ од 4.091 илјада денари.

на данок на имот, данок на промет на недвижности и данок на наследство и подарок, со кои се постигнува пониска проценка од пазарната вредност.

[4] Сл. весник на РМ бр.23/11, 54/11, 155/12, 53/13, 72/13, 44/14, 115/14, 199/14, 124/15, 129/15, 217/15, 31/16, 190/17 и Сл. Весник на РСМ 174/21

Со извршените детални тестирања на постапките за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти, за предемети спроведени во 2020 година, констатиравме одредени состојби кои упатуваат на не почитување на законските одредби и тоа:

- Законски пропишаните рокови не се почитуваат при: донесување на заклучок за прекин на постапката, урбанистичка согласност, заклучок за плаќање на надоместокот и решение за утврдување на правен статус на бесправен објект, дефинирани со одредбите од член 10 став 1, 20 став 1 и 21 став 3 од Законот за постапување со бесправно изградени објекти. Не почитувањето на роковите за постапување од страна на одговорните лица во општината, доведува до ненавремено информирање на барателите за дополнување на документацијата, пролонгирање на постапките и неможност на сопствениците навремено да го впишат имотот во Агенцијата за катастар на наедвижности.
- Средствата остварени од надоместокот за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти, единиците на локалната самоуправа се должни да ги користат наменски за донесување на урбанистичка планска документација со која се врши вклопување на бесправните објекти и за инфраструктурно уредување на просторот во кој се наоѓаат истите. Општината нема постапено согласно член 20 став 10 од Законот за постапување со бесправно изградени објекти, односно нема подготвено и доставено годишен извештај до Министерството за транспорт и врски за користењето на средствата по овој основ, што влијае врз транспарентноста и отчетноста за нивното наменско користење.
- Согласно законските одредби[5], висината на надоместокот за утврдување правен статус на бесправно изградените објекти е еднаква на висината на надоместокот за уредување на градежно земјиште пресметана во постапката за добивање на одобрение за градење за одделен вид на објекти, а утврдена од единиците на локалната самоуправа. Висината на надоместокот за уредување на градежно земјиште е регулирана со Правилникот за степенот на уредување на градежно земјиште со објекти на комунална инфраструктура и начинот на утврдување на висината на трошоците за уредување во зависност од степенот на уреденост[6].

  Надоместокот за утврдување на правниот статус на бесправно изградените објекти, за сите барања поднесени во текот на 2011 година, без оглед на годината кога е донесено Решението за утврдување на правниот статус на бесправниот објект, во Општина Куманово се пресметува согласно Програмата за уредување на градежно земјиште од 2011 година. Оваа програма не е ажурирана согласно измените на

[5] член 20, став 3 од Законот за утврдување на правниот статус на бесправно изградените објекти
[6] Сл.весник на РМ 88/09, 114/09, 157/09,63/10, 98/10 и 13/2011

Правилникот од 2011 година, каде коефициентите за група на класи на намени „Г“ - Производство, дистрибуција и сервиси се намалени. И покрај неизвршените усогласувања, при пресметка на надоместокот за објекти од оваа група се користат повисоките коефициентите од Програмата, наместо од Правилникот.

Ваквиот начин на постапување не обезбедува реално утврдување на надоместокот за утврдување на правниот статус на бесправно изградените објекти за барањата поднесени во текот на 2011 година,.

Препорака:

Градоначалникот и надлежните служби во општината да преземат контролни мерки и активности за спроведување на постапките за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти согласно законските одредби во однос на:

- почитување на законски предвидените рокови при постапување;
- доставување годишен извештај до Министерството за транспорт и врски за користење на средствата од надоместокот за утврдување на правен статус на бесправено изградени објекти и
- при пресметка на надоместокот за утврдување на правниот статус на бесправно изградените објекти, за барањата поднесени во текот на 2011 година, да се применуваат коефициентите утврдени со Правилникот.

4.2.3. Во текот на 2020 година, во Општина Куманово се спроведени 18 постапки за отуѓување на градежно земјиште, сопственост на Република Северна Македонија со кои во буџетот на општината се остварени приходи во вкупен износ од 1.691 илјада денари.

Во постапката[7] за отуѓување на градежно земјиште со непосредна спогодба, за оформување на градежна парцела предвидена со урбанистички план или урбанистичко планска документација, каде лицето има во сопственост повеќе од 30% од градежната парцела, констатиравме неусогласеност помеѓу површината на градежната парцела која според Извод од ДУП изнесува 489м^2 и површината на градежната парцела утврдена во Анексот на геодетскиот елаборат за геодетски работи за посебни намени на нумерички податоци каде површината изнесува 428м^2. Во техничкиот извештај е наведено дека поради тоа што во фактичката состојба на дефинираната градежна парцела навлегува постојна асфалтирана улица со тротоар, истата е намалена за 61 м^2. За наведената разлика општината нема направено измена на ДУП.

[7] Бр.03-Уп1-1882/19 од 10.09.2020 година

Оформувањето на градежна парцела чија што површина се разликува од податоците во ДУП не е во согласност со член 68 од Законот за градежно земјиште и не создава услови за добивање на одобрение за градба.

Препорака:
Надлежните служби на општината да вршат отуѓување на градежното земјиште само доколку постои усогласеност на податоците од геодетскиот елаборат со ДУП - от.

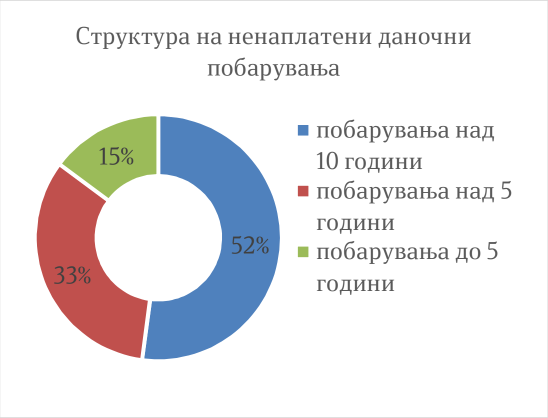
4.2.4. Со извршена ревизија на начинот на издавање на одобрение за градење во текот на 2020 година, за објекти од категорија Г, ревизијата констатира дека општината при пресметка на надоместокот за уредување на градежното земјиште за сите површини во основниот проект без оглед на намената се применува ист коефициент, што не е во согласност со член 4, став 1 од Правилникот[8], каде е уредено дека висината на трошоците за уредување на градежното земјиште, во зависност од степенот на уреденост, се пресметува по метар квадратен на новата корисна површина што ќе се гради и претставува збир на нето површините на подовите на сите простори во објектот, согласно заверениот основен проект, помножен со утврдени коефициенти по намени на објектите. Согласно Правилникот, деловните простории кои се составен дел на оваа категорија на објекти треба да бидат помножени со коефициент 1,0, а за трафостаници до 35KW со коефициент 0,4, но од страна на надлежните служби на општината овие површини се помножени со коефициент 0,01.

Примената на исти коефициенти за различни намени доведува до помалку пресметани и наплатени приходи по овој основ, а со тоа и помалку обезбедени средства за инвестиции во комуналната инфраструктура, имајќи во предвид дека овие приходи се со наменски карактер.

Препорака:
Надлежните служби при утврдување на надоместокот за уредување на градежно земјиште да ги применуваат коефициентите утврдени со Правилникот за степенот на уредувањето на градежното земјиште со објекти на комуналната инфраструктура и начинот на утврдување на висината на трошоците за уредувањето во зависност од степенот на уреденост.

[8]Правилник за степенот на уредувањето на градежното земјиште со објекти на комуналната инфраструктура и начинот на утврдување на висината на трошоците за уредувањето во зависност од степенот на уреденост Сл. весник на РМ бр.193/2016 и 72/2018

4.2.5. Во сметководствена евиденција Општина Куманово на ден 31.12.2020 година има искажано побарувања во вкупен износ од 492.861 илјада денари. Од вкупните побарувања, 253.138 илјади денари (51%) се однесуваат на побарувањата по основ на данок на имот и комунални такси за назив на фирма и користење простор пред деловни пристории. Со извршениот увид во даночната евиденција, ревизијата утврди дека општината има побарувања кои потекнуваат од минати години и тоа: 131.916 илјади денари се побарувања над 10 години, 83.701 илјада денари се побарувања над пет години и 37.521 илјада денари се незастарени побарувања. За наведените побарувања општината нема утврдено старосна структура и дали постои законска можност за нивна наплата согласно одредбите од член 360 од Законот за облигациони односи и член 84 и 85 од Законот за даноците на имот, каде е уредено дека правото на утврдување и наплата на данокот застарува за пет години по истекот на годината во која требало да биде утврден, односно правото на утврдување и наплата во секој случај застарува по истекот на десет години од истекот на годината во која данокот требало да биде утврден и наплатен. Исто така, општината при наплата на даноците на имот не пресметува и наплатува камата за износот на данокот кој не е платен во пропишаниот рок, што не е во согласност со член 79 од Законот за даноците на имот.



Ваквиот начин на искажување на побарувањата не дава реална слика за објективно прикажување на истите во финансиските извештаи, а непреземените мерки за навремена наплата има за ефект намалени приходи по основ на даноците на имот.

Препорака:
Одговорните лица во општината да преземат мерки и активности за утврдување на старосната структура по основ на даноци и такси, да се утврди законската можност за нивна наплата и да се преземат мерки за навремена наплата на истите, со цел реално прикажување на податоците во деловните книги.

4.2.6. За реализација на Стратегијата за управување со отпадот, Министерството за животна средина и просторно планирање во период од 2009 до 2020 година има донесено два национални плана за управување со отпад[9].

Со проектот „Подготовка на регионални планови за управување со отпад и стратешка оцена на животната средина за Источниот и Североисточниот регион„[10] во 2014 година изработен е Регионален план за управување со отпад за Североисточен регион, за период од 10 години. Главната цел на Регионалниот план за управување со отпад е поставување основи за развој на финансиски самоодржлив интегриран систем за управување со отпад во согласност со барањата на националното и законодавството на Европската Унија, систем кој ги претставува клучните плански принципи за управување со отпад и систем за поддршка на одвоено собирање на различни видови отпад.

За реализација на Националниот план за управување со отпад, согласно член 19 од Законот за управување со отпад, советот на општините и градот Скопје, по предлог на градоначалникот е должен да донесе Програма за управување со отпадот. Во програмата треба да бидат определени изворите на финансирање на мерките и активностите, како и инструментите за нивно спроведување и истите се донесуваат за период од една година. Оваа законска обврска не е испочитувана од страна на Општина Куманово односно не е донесена годишна програма за управување со отпадот за 2020 година.

Недонесувањето на годишна програма има влијание на управувањето со отпадот на територијата на општината, реализација на активностите предвидени со стратешките документи на национално и регионално ниво и подобрување на општата состојба во управувањето со отпадот и заштитата на животната средина.

Во текот на ревизијата, Советот на Општина Куманово има донесено Програма за управување со отпадот за 2021 година, по која општината има обврска да подготви и достави извештај за нејзина реализација до органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина.

Препорака:

Градоначалникот на општината, да преземе мерки и активности со кои ќе се обезбеди изработка на:

- Програма за управување со отпад секоја година и нејзино донесување од страна на Советот;
- Извештај за реализација на програмата за управување со отпад и негово доставување до органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина.

[9] Национален план за управување со отпад 2009-2015 и 2020-2030
[10] EuropeAid/130400/D/SER/MK

4.3. Финансиски извештаи

4.3.1. Врз основа на Одлука за согласност за висината на надоместокот за одржување на јавната чистота[11], јавното претпријатие „Чистота и Зеленило“ врши наплата на надоместок за одржување на јавна чистота преку сметките за извршените услуги. Согласно член 25 од Законот за јавна чистота, средствата собрани од надоместокот се приход на буџетот на општината и се користат за финансирање на Програмата за јавна чистота. Со извршената анализа на приходите кои општината ги добива по овој основ, констатиравме дека јавното претпријатие не врши редовна и целосна уплата на средствата од надоместокот за одржување на јавна чистота на сметката на буџетот на општината, поради што се доведува во прашање континуираната реализација на програмските активности. Во 2020 година, иако по овој основ претпријатието наплатило 16.990 илјади денари, од корисниците на услуги, на општината има пренесено 2.500 илјади денари или 14,71% од наплатените средства.

Препорака :
Градоначалникот на општината, да преземе мерки и активности наплатениот надоместок за одржување на јавна чистота од ЈП „Чистота и зеленило“ да се уплаќа месечно на сметка на буџетот со цел да се обезбедат планираните средства за реализација на утврдените активности.

Основ за изразување на мислење

Вкупниот ефект од изнесените наоди, кои се основ за изразување мислење, во точките 4.2. и 4.3. се однесуваат на:

- неправилно утврдување на основата за пресметка на данокот на промет на недвижности;
- слабости во постапките за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти во однос на не почитување на законски пропишаните рокови,
- неусогласеност на податоците од ДУП и геодетскиот елаборат во постапките на отуѓување на земјиште;
- неправилна примена на пропишаните коефициенти при пресметка на надоместокот за уредување на градежното земјиште;
- неутврдена старосна структура на побарувањата по основ на даноци на имот и комунални такси и непреземени мерки за нивна навремена наплата;

[11] Одлука за одржување на јавна чистота во Општина Куманово број 07-1335/7 од 28.12.2008 година

- обврската за донесување на годишна програма за управување со отпадот за 2020 година не е испочитувана и
- во буџетот на општината за 2020 година, уплатени се помалку средства во износ од 14.490 илјади денари од ЈП „Чистота и зеленило“ по основ на надоместок за одржување на јавна чистота.

5. Ревизорско мислење

Мислење за финансиски извештаи

Според наше мислење, со исклучок на ефектот на прашањата изнесени во точката 4.3. финансиските извештаи ги прикажуваат вистинито и објективно, во сите материјални аспекти, финансиската состојба на Општина Куманово, сметка на основен буџет (630), на ден 31 декември 2020 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, со исклучок на ефектот на прашањата изнесени во точка 4.2. активностите, финансиските трансакции и информации, рефлектирани во финансиските извештаи на Општина Куманово, сметка на основен буџет (630), во сите материјални аспекти се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

6. Нагласување на прашања за неизвесност или континуитет

6.1. Обрнуваме внимание дека Општина Куманово во 2020 година е тужена странка од 64 физички лица по основ надомест за експроприрана недвижност, парични побарувања од неостварени права по Закон за работни односи и надомест на штета за долг од 16.641 илјада денари.

Општина Куманово се јавува како тужител против 8 субјекти за потврдување на раскинување на договор и ставање во владение на имот - деловен простор за долг од 1.501 илјада денари.

Бидејќи станува збор за судски постапки што се водат пред надлежните судови, а до денот на ревизијата конечниот исход не е познат, постои неизвесност за финансиските импликации врз буџетот на општината.

6.2. Во текот на 2020 година, Општина Куманово има остварено приходи од донации од правни и физички лица во вкупен износ од 3.517 илјади денари наменети за помош во справување со влијанието на здравствено-економската

криза предизвикана од вирусот КОВИД - 19. Од нив 1.754 илјади денари се донации во стоки кои опфаќаат средства за хигиена, прехрамбени производи, нафтени деривати и електронски уреди, а 1.763 илјади денари се донации во парични средства.

Добиените донации во парични средства се искористени за набавка на специјално возило за дезинфекција на јавно прометни површини, опрема и потрошен материјал за дезинфекција согласно Одлуката[12] донесена од Советот на општината. Донациите во стоки по записник[13] на Општинскиот штаб за заштита и спасување се дадени на Црвениот крст на РСМ кој во соработка со Меѓуопштинскиот центар за социјални работи, дистрибуираат помош на лицата со посебни потреби и социјално најранливи семејства за време на изолација на територијата на општината во рамки на општите мерки на Влада на РСМ за справување со ширење на болеста КОВИД- 19 корона вирус.

6.3. Во 2019 година, Општина Куманово извршила отплата на репрограмираниот долг, од заемот од Европска банка за обнова и развој, за финансирање на проектот МЕАП - Акциона програма за унапредување на општините и животната средина, за набавка на опрема и изведување на работи за модернизација на системот за водоснабдување и отпадна вода во делот на: обнова на мрежата на дистрибуција преку набавка на водомери помошни цевки и вентили, поставување на мерачи на проток, надградба на извори и резервоари, изградба на дополнителен бунар, надградување на објекти, обнова и проширување на канализационата мрежа главен колектор и пречистителна станица.

По овој основ, општината на 31.12.2020 година има искажано побарувања од ЈП „Водовод“ Куманово во износ од 170.786 илјади денари. Со увид во сметководствената евиденција, констатиравме дека јавното претпријатие во текот на 2020 година, редовно не ги сервисира обврските кон општината, а како причина за ваквото постапување е наведена намалената ликвидност на претпријатието.

6.4. Во текот на ревизијата во сметководствената евиденција на општината извршени се корекции на сметката Побарувања од купувачи и Пасивни временски разграничувања, поради неевидентирано задолжување на побарувањата по основ на надоместок за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти.

Вкупните ефекти од извршените корекции се зголемување на Побарувањата од купувачи и на Пасивните времнски разграничувања за 2.658 илјади денари.

---

[12] број 09-2488/3 од 21.03.2020 година
[13] број 03-2266/102 од 14.04.2020 година

Корекциите се извршени во следните налози за книжење бр.0039 од 02.03.2021 година, бр.0040 од 03.03.2021 година и бр.0041 од 04.03.2021 година.

7. Останати прашања

Државниот завод за ревизија во своите годишни извештаи во повеќе наврати ги обелоденуваше системските слабости кој имаат финансиски импликации во работењето на единиците на локалната самоуправа. 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 следните законски решенија во функција на надминување на наведените слабости.

Комунална такса што се плаќа при регистрација на возилата

7.1. Наплатата на комуналната такса за користење на улиците со патнички, товарни моторни возила, автобуси и специјални возила - тарифен број 9 согласно Законот за комуналните такси, пропишано е да ја вршат правни лица овластени за вршење на регистрација на возилата и да ја уплатуваат на соодветната уплатна сметка во рамки на трезорската сметка на општината. Во постојното законско решение не е пропишано во кои рокови правните лица треба да ја уплатат наплатената такса на сметка на општината, да ја известуваат општината за бројот на регистрираните возила во зависност од кубикажата и за месечниот износ на прибраните средства поединечно и кумулативно.
Со воспоставениот начин на размена на податоци не е воспоставен систем кој би обезбедил точен преглед на регистрирани возила по работна зафатнина и намена, а од друга страна општините немаат законска можност да се уверат во точноста и вистинитоста на уплатените средства и комплетноста на приходите по овој основ.
Ефект од оваа состојба е нецелосен увид во наплатата и потврдувањето на приходот за општината по тој основ.

Комунална такса за користење и одржување на јавно осветлување

7.2. 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 енергија 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 енергија 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 неточност на остварениот приход по тој основ во буџетот на општините.

Приходи од давање на земјоделското земјиште во државна сопственост на користење по пат на закуп и плодоуживање

7.3. Согласно член 33 од Законот за земјоделско земјиште, од страна на Министерството за земјоделството, шумарство и водостопанство, земјоделското земјиште во државна сопственост може да се даде на користење по пат на закуп и плодоуживање. Средствата од закупнината на земјоделското земјиште во државна сопственост се уплатуваат на посебна сметка во рамките на трезорска сметка. Приходите од овие средства се распределуваат во соодност 50% за Република Северна Македонија и 50% за општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, во зависност од местоположбата на земјоделското земјиште кое е предмет на давање под закуп. Согласно законското решение,

општината нема сознание за висината на средствата што треба да се уплатат, ниту пак МЗШВ има законска обврска склучените договори за закуп на земјоделско земјиште во државна сопственот да ги доставува до општините за земјиштето што се наоѓа на нивната територија.

Надоместок по основ на концесии

7.4. Согласно член 76 од Законот за минерални суровини, концесионерот кој врши детални геолошки истражувања на минерални суровини плаќа еднократен надоместок за користење на просторот, а во зависност од видот на минералната суровина определен во концесијата, односно дозволата за вршење на детални геолошки истражувања.

Концесионерот кој што врши експлоатација на минерални суровини е должен да плаќа: годишен надоместок за користење на просторот и надоместок за експлоатирана количина на минерална суровина, предмет на концесијата.

Владата на предлог на министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на минералните суровини, донесува Тарифник во кој ги утврдува висината на надоместоците за издавање на дозволи концесии за детални геолошки истражувања и концесии за експлоатација на минерални суровини, а во зависност од видот, количината, квалитетот и начинот на преработка на минералната суровина.

Средствата се уплатуваат на соодветна уплатна сметка во рамките на трезорската сметка и се 22% приход на Буџетот на РСМ и 78% приход на буџетот на општината на чие подрачје се врши концесиската дејност.

И покрај тоа што, општината располага со податоци за склучените договори за концесии за детални геолошки истражувања и концесии за експлоатација на минерални суровини и има увид на уплатените средства на сметката на буџетот на општината, нема можност да се увери во целосноста на приходите кои се уплатени на нивната сметка по овој основ.

Регистар на недвижен имот и регистар на подвижен имот

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

Не се врши усогласување на податоците во Регистарот на недвижен имот на Град Скопје и општините во Република Северна Македонија 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 РСМ, даночните обврзници се евидентирани по ЕДБ или ЕМБГ, а во Геодетско катастарскиот информациски систем (ГКИС) на Агенцијата за катастар на недвижности се заведени по катастарска општина и катастарска парцела.

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 размена на податоци со државните органи и институции (Централен регистар,УЈП, Агенција на катастар на недвижности на РСМ).

ОПШТИНА КУМАНОВО

Сметка на Основен Буџет (630)

БИЛАНС НА ПРИХОДИ И РАСХОДИ ЗА 2020 ГОДИНА

во 000 ден.

Опис на позицијата	Образло - жение	2020	2019
Приходи			
Даночни приходи	3.1.	444.738	369.535
Неданочни приходи	3.2.	12.880	16.854
Капитални приходи	3.3.	19.507	27.912
Трансфери и донации	3.4.	160.129	238.086
Вкупно приходи		**637.254**	**652.387**
Расходи			
Тековни расходи			
Плати, наемнини и надомести	3.5.1.	103.177	103.571
Резерви и недефинирани расходи	3.5.2.	7.621	2.250
Стоки и услуги	3.5.3.	134.422	237.592
Субвенции и трансфери	3.5.4.	119.440	93.696
Социјални бенефиции	3.5.5.	498	272
Вкупно тековни расходи		**365.158**	**437.381**
Капитални расходи	3.6.	**162.948**	**194.281**
Вкупно расходи		**528.106**	**631.662**
Суфицит (вишок) на приходи		**109.148**	**20.725**

ОПШТИНА КУМАНОВО

Сметка на Основен Буџет (630)

БИЛАНС НА СОСТОЈБА НА 31.12.2020 ГОДИНА

во 000 ден.

Опис на позицијата	Образло - жение	2020	2019
Актива			
Тековни средства			
Парични средства	4.1.1.	109.148	20.725
Побарувања	4.1.2.	492.861	393.417
Вкупно тековни средства		**602.009**	**414.142**
Вкупна актива		**602.009**	**414.142**
Пасива			
Тековни обврски			
Пасивни временски разграничувања	4.2.1.	602.009	414.142
Вкупно краткорочни обврски		**602.009**	**414.142**
Вкупна пасива		**602.009**	**414.142**