ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ
ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА
ФИНАНСИСКИ ИЗВЕШТАИ И РЕВИЗИЈА НА УСОГЛАСЕНОСТ
ЗА 2021 ГОДИНА КАЈ ОПШТИНА СВЕТИ НИКОЛЕ
СМЕТКА НА ОСНОВЕН БУЏЕТ (630)

01 2022 07 08/1

Скопје, март 2023 година

С О Д Р Ж И Н А

Опис	Страна
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР	1 - 20
Финансиски извештаи за 2021 и 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 - 34

Прилог 1 - Преглед на резултатите од преземените мерки од страна на субјектот предмет на ревизија, во врска со утврдените состојби и дадените препораки содржани во конечниот извештај на овластениот државен ревизор број 12-98/11 од 25.09.2018 година за извршената ревизија на финансиските извештаи заедно со ревизија на усогласеност за 2017 година на Општина Свети Николе

Кратенки користени во извештајот:
АКН - Агенција за катастар на недвижности
ГКИС - Геодетско катастарскиот информациски систем
Општина - Општина Свети Николе
ЕЛС - Единица на локална самоуправа
ЗЕЛС - Здружение на единиците на локална самоуправа
ЈКП - Јавно комунално претпријатие „Комуналец“ Свети Николе
ЛЕР - Локален економски развој
МЗШВ - Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство
УЈП - Управа за јавни приходи

ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

Број: 29-215/8
Дата: 15.03.2023

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Резиме

Државниот завод за ревизија изврши ревизија на финансиските извештаи заедно со ревизија на усогласеност на Општина Свети Николе, сметка на основен буџет (630), за 2021 година.

За финансиските извештаи за 2021 година на сметката на основниот буџет (630) на Општина Свети Николе во делот на вистинитоста и објективноста на финансиските извештаи и за усогласеноста со законската регулатива, упатства и воспоставени политики изразивме неповолно мислење.

Извршена е ревизија и издаден е извештај за финансиските извештаи и ревизија на усогласеноста за 2017 година и изразено е мислење со резерва во однос на вистинитоста и објективноста на финансиските извештаи, како и за усогласеноста со законската регулатива, упатства и воспоставени политики.

Со ревизијата беше опфатено и спроведувањето на препораките дадени во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор за наведената ревизија, при што констатирано е дека две препораки се спроведени, една е делумно спроведена, една е во тек и две препораки не се спроведени.

Со извршената ревизија на финансиските извештаи за 2021 година, заедно со ревизија на усогласеност ги констатиравме следниве состојби:

- отсуство на пишани процедури и поделба на должности во процесите на утврдување и наплата на данок на имот, такси, надоместоци, закупнини и надомест за уредување на градежно земјиште;
- неизвршена репроценка на пазарната вредност на целиот недвижен имот и проценка на легализација на бесправно изградените објекти на територијата на Општината;

- формирано е ново јавно комунално претпријатие без почитување на законските прописи, а ЈКП Единство Свети Николе сеуште не е ликвидирано од страна на основачот;
- за побарувањата по основ на данок на имот не е утврдена старосна структура и не се пресметува камата за задоцнети плаќања на побарувањата по овој основ;
- остварени се приходи по основ на закупнина на општински имот, хотелски комплекс - одморалиште "Стар Дојран" без утврдени критериуми, водење на законска постапка за давање под закуп и без Одлука на Советот на Општината за утврдени цени и постапка за давање под закуп;
- нередовна наплата на побарувањата по основ на надомест за уредување на градежно земјиште кога надоместокот се плаќа на рати не активирање на инструментите за наплата банкарски гаранции и меници за ненавремена наплата на надоместокот како и не е утврдена старосната структура на побарувањата по овој основ и
- нередовна наплата и помалку уплатени приходи по основ на комунални такси за користење на простор пред деловни простори.

За констатираните состојби дадени се препораки, со цел преземање мерки за надминување на истите.

Во делот на Нагласување на прашања за неизвесност и континуитет обелоденета е состојба која се однесува на три судски постапки, од кои Општината е тужена странка во две постапки и една постапка во која се јавува како тужител.

Во делот на Останати прашања истакнуваме одредени системски слабости кои се однесуваат на:

- законска неусогласеност на начинот на евидентирање на недвижностите во регистрите што ги водат единиците на локалната самоуправа и Агенцијата за катастар на недвижности;
- 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;
- законските одредби за комуналната такса што се плаќа при регистрација на возила и
- законските одредбите кои уредуваат комунална такса за користење и одржување на јавно осветлување.

Од страна на одговорните лица на субјектот 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 Свети Николе на сметката 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, 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 2022 година согласно член 23 од Законот за државната ревизија.

1.3. Извршена е ревизија и издаден е извештај за финансиските извештаи и за усогласеност со закони и прописи на Општина Свети Николе за сметката на основен буџет (630) за 2017 година и изразено е мислење со резерва во однос на вистинито и објективно прикажување на финансиската состојба и резултатите од финансиските активности во финансиските извештаи, како и за усогласеност на финансиските трансакции со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставените политики.

1.4. Финансиските извештаи од точка 1.1. на овој извештај се одговорност на градоначалникот на Општината, застапувано од:

- м-р Сашо Велковски – градоначалник на Општина Свети Николе од 21.10.2017 година до 26.10.2021 година;
- Дејан Владев – градоначалник на Општина Свети Николе од 27.10.2021 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 07.09.2022 година до 25.11.2022 година во Општината Свети Николе од тим на Државниот завод за ревизија.

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

Ревизијата од точка 1.1. опфати и ревизија на спроведување на препораките дадени во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор за 2017 година на Општина Свети Николе, презентирано во Прилог 1 кон овој Извештај, при што констатирано е дека две препораки се спроведени, една е делумно спроведена, една е во тек и две препораки не се спроведени.

4. Наоди и препораки

Прашањата кои ги покрива овој извештај беа дискутирани на завршниот состанок со градоначалникот и одговорните лица на Општината на ден 23.12.2022 година. Од страна на одговорните лица на субјектот не се добиени забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор.

Констатирани се следните состојби:

4.1. Внатрешни контроли

4.1.1. При оценка на системот на внатрешни контроли кај процесот на утврдување и наплата на даночните приходи, такси и надоместоци, закупнини, а со цел да се утврди дали истите се дизајнирани и функционираат согласно Законот за јавна внатрешна финансиска контрола и Стандардите за внатрешна контрола во јавниот сектор, поради нивното влијание за усогласување на работењето со законите и другите прописи, ревизијата го констатира следното:

- не се донесени процедури за работа со кои ќе се обезбеди функционирање, следење, развој и финансиско управување и контрола на во процесот на администрирање на даноците, таксите, надоместоците и закупнините;
- не постои разграничување на надлежностите и одговорностите на вработените при пресметка, евидентирање и наплата на приходите, односно едно лице извршува последователно неколку активности на извршување и воедно на контрола во процесите. При утврдувањето на даноците на имот, на таксите и надоместоците и приходите од закуп отсуствува координација и размена на податоци помеѓу секторите и одделенијата, при што се создава ризик од нецелосно, неточно и ненавремено утврдување и наплата на даноци, такси и надоместоци и нивно следење;
- извештаите за извршена процена на недвижен имот врз основа на кои се пресметува данок на имот, не се потпишани од сопствениците на недвижниот имот и
- не се врши следење на реализација на договорите по основ на наплата на надоместокот за уредување на градежно земјиште, поради отсуство на соработка, размена на податоци и документација меѓу секторите по однос евидентирани уплати, задолжувања по пресметки за надоместок за уредување на градежно земјиште и спроведени книжења.

Оваа состојба не е во согласност со член 7 и 16 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола каде е предвидено постоење на пишани процедури и процедури за поделба на должностите на начин со кој нема да се дозволи едно службено лице во исто време да биде одговорно за одобрување, извршување, сметководство и контрола што создава ризик нецелосно, неточно и ненавремено утврдување и наплата на даноци, такси и надоместоци и нивно следење.

Препорака
Градоначалникот на Општина Свети Николе да преземе мерки и активности за изготвување и носење пишани процедури со утврдени надлежности, одговорности и поделба на должностите на вработените во процесот на утврдување, следење и наплата на приходите по основ на данок на имот ,на такси и надоместоци, уредување на градежно земјиште и закупнина, за кои е надлежна Општината.

4.2. Усогласеност со закони и прописи

4.2.1. Од извршената ревизија за постапката и начинот на утврдување на наплата на приходите по основ на даноци на имот го констатиравме следното:

- не е извршена репроценка на пазарната вредност на целиот недвижен имот на територијата на Општината согласно Методологијата за процена на пазарната вредност на недвижен имот. Репроценка на пазарната вредност на недвижен имот е направена во периодот 2008-2009 година, само во одредени реони, а не и на целата територија на Општината, поради што за дел од вредноста на имотот се користат податоци добиени од УЈП во 2006 година. Во периодот 2014-2015 година направена е репроценка на деловните објекти на територијата на Општината, а во 2019 година е направена репроценка на дел од населба викана "Бел Камен" и
- не е направена проценка на објектите кои имаат извршено утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти (легализација), поради невоспоставена соработка помеѓу Сектор за нормативно правни работи, администрирање со даноци и комунални такси, локален развој и јавни дејности и Секторот за урбанизам, заштита на животна средина, комунални работи и отуѓување на градежно земјиште, со цел задолжување со данок на имот на обврзниците кои извршиле легализација на градежни објекти.

Во 2020 година, од страна Одделението за администрирање со даноци и комунални такси е доставен допис[1] до градоначалникот, до секретарот на општината, како и до помошник раководителот на Сектор за нормативно правни работи, администрирање со даноци и комунални такси, локален развој и јавни дејности, со кој се бара да се достават нови проценки на недвижниот имот согласно Методологијата за процена на пазарната вредност на недвижен имот. Согласно член 5 став 7 од Законот за данок на имот, репроценка на пазарната вредност на недвижниот имот, кој претставува даночна основа на данок на имот од страна на општините потребно е да се прави на секои 4 години и до моментот на спроведување на ревизијата истото не е спроведено.

Утврдувањето на пазарната вредност на имотот, како и на легализираните бесправно изградени објекти на територијата на Општината има влијание на целосноста, точноста и висината на приходите остварени по основ на данок на имот.

Препорака

Градоначалникот на општината да преземе мерки и активности за:

- репроценка на пазарната вредност на целиот недвижен имот во Општината согласно Методологијата за процена на пазарната вредност

[1] Предлог за извршување на проценки за годишен облог на данок на имот, број 13/20-5/1 од 29.09.2020 година

на недвижен имот и

- преземање податоци од Секторот за урбанизам, заштита на животна средина, комунални работи и отуѓување на градежно земјиште, на обврзници кои имаат легализирано објекти и стекнато право на сопственост, со цел да се направат проценки на вредноста на тој имот и истите да се регистрираат како обврзници на данок на имот.

4.2.2. Од извршениот увид во доставената документација и донесените акти во рамки на спроведување на надлежноста за управување со зеленилото утврдена во Закон за урбано зеленило, ревизијата ги утврди следните состојби:

- Советот на Општина Свети Николе нема донесено Стратегија за развој на зеленилото, која ги дава насоките за креирање на планските решенија во делот на зеленилото при изработката на сите планови и проекти во поглед на заштита и унапредување на системот на зеленило и Одлука за зеленило, што не е во согласност со член 12 од Законот за урбано зеленило.
- Општина Свети Николе не остварува приходи по основ на надомест за одржување на јавното градско зеленило, ниту ги има предвидено во буџетот за 2021 година, што не е во согласност со член 39 од Законот за урбано зеленило.
- надлежност на општината е да подготвува и предлага до советот на единицата на локалната самоуправа Годишна оперативна програма за подигање и одржување на зеленилото. Оваа надлежност општината ја спроведува преку Годишната програма за работа на ЈКП Комуналец, во која е содржана Програмата за одржување на јавно зелените површини во Општина Свети Николе. Истата е усвоена со Одлука на Совет[2] и согласно Одлуката за утврдување на цени[3]. Во програмата се утврдуваат видот и површината на зеленилото што ќе биде одржувано, динамиката и начинот на одржување, изворот и начинот на обезбедување на финансиските средства потребни во тековната година. За извршување на активностите предвидени во програмата за одржување на јавното зеленило задолжено е ЈКП Комуналец - Свети Николе со Договор за одржување на јавно зелени површини[4] во вкупен износ од 2.412 илјади денари. Спроведените активности се исплатени врз основа на месечни фактури и спецификација за извршени работи доставени до Општина Свети Николе. Недонесените стратешки документи за развој на зелените

[2] Одлука бр.0801-1021 од 29.01.2021 година објавена во Службен гласник на Општина Свети Николе бр.01/2021 година

[3] Одлуката за утврдување на цени за извршени услуги за правни и физички лица од страна на ЈКП Комуналец бр.0202-302/5 од 10.07.2018 година

[4] Договор со бр. 0307-152/2 од 02.03.2021 година склучен помеѓу Општина Свети Николе и ЈКП Комуналец –Свети Николе

површини во Општина Свети Николе како и неостварување на приходи по овој основ има влијание на подигнување на нови зелени површини како и на одржувањето на постојните површини.

Препорака

Градоначалникот на Општина Свети Николе да преземе мерки и активности за:

- за изготвување и донесување на Стратегија за развој на зеленилото и Одлука за зеленило и
- утврдување на надомест за одржување на јавното градско зеленило и активностите за одржување на зеленилото да се финансираат преку овој надоместок со целосна контрола во планираните и реализираните финансиски средства за извршување на надлежноста.

4.2.3.Врз основа на донесена Одлука од 28.10.2005 година од страна на Советот на Општина Свети Николе со издвојување на посебните делови од ЈКП Единство Свети Николе, односно РЕ „Водовод и канализација“ и РЕ „Пазари на големо и мало“, основано е Јавното комунално претпријатие „Комуналец“ Свети Николе.
Во Конечниот извештај на Овластениот државен ревизор од извршената ревизија на финансиските извештаи на Јавно комунално претпријатие “Комуналец” – П.О. Свети Николе за 2008 година била констатирана состојба дека при извршеното издвојување на деловите од постојното јавно претпријатие ЈКП „Единство“ Свети Николе (РЕ „Водовод и канализација“ и РЕ „Пазари на големо и мало“) и формирањето на новото јавно претпријатие, не било обезбедено доследно почитување на одредбите на Законот за јавните претпријатија и Законот за трговските друштва, бидејќи не била предвидена соодветна форма на организирање на новото јавно претпријатие, односно истото или да биде формирано како друштво со ограничена одговорност или пак како акционерско друштво во сопственост на општината.
Оваа состојба до денот на ревизијата е непроменета, бидејќи ЈКП Комуналец Свети Николе работи како јавно претпријатие, како и претходното јавно претпријатие ЈКП „Единство“ Свети Николе, односно Советот на Општина Свети Николе нема донесено акт за начинот на згаснување на ЈКП „Единство“ Свети Николе. Исто така, во ЈКП „Единство“ Свети Николе освен вршител на должност директор, кој согласно Решение донесено од Градоначалникот на Општина Свети Николе е именуван од 01.03.2018 година и кое решение е сеуште во важност, нема други вработени. Оваа состојба има за ефект незаконско формирање на јавно претпријатие од страна на општината кое придонесува за неизмирување на настанатите обврски на претходното јавно претпријатие кон добавувачите.

Препорака
Советот на Општина Свети Николе да преземе мерки и активности за ликвидирање на ЈКП „Единство“ Свети Николе.

4.3. Финансиски извештаи

4.3.1. Со извршената ревизија и увид на состојбите во сметководствената евиденција и Билансот на состојба како составен дел на финансиските извештаи за 2021 година и увид на состојбите во даночното сметководство за позицијата Побарувањата по основ на данок на имот од физички и правни лица, со состојба на 31.12.2021 година во износ од 8.321 иљади денари, ги утврдивме следните состојби:

- Општината нема утврдено староснa структура на овие побарувања и нема утврдено дали постои можност за наплата доколку има застарени побарувања, согласно одредбите од 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 и

- Општината при наплата на даноците на имот не пресметува и наплатува камата за износот на данокот кој не е платен во пропишаниот рок назначен со решението со кое е утврден износот на данокот. Ваквиот начин на работа не е согласно член 79 од Законот за даноците на имот и има ефект ненавремена наплата и намалени приходи по основ на даноци на имот.

Горе наведените состојби не се во согласност и со член 18 и 21 од Законот за сметководство за буџетите и буџетските корисници и придонесуваат за нецелосно и неточно прикажување на побарувањата по основ на данок на имот во Билансот на состојба.

Препорака
Градоначалникот на Општина Свети Николе да преземе мерки и активности и тоа:
- за утврдување на старосната структура на побарувањата по основ на данок на имот;
- преземање мерки за навремена наплата на истите;
- преземање мерки за постапување со застарените побарувања и
- пресметување на камата на ненавремено наплатените побарувања.

4.3.2. Општина Свети Николе располага со деловен простор - одморалиште "Стар Дојран" од 2013 година врз основа на поведена постапка, издадено решение за утврдување на правен статус на бесправен објект од страна на Општината Дојран и доделено правото на сопственост за хотелски комплекс - одморалиште "Стар Дојран"[5]. Одморалиштето располага со 40 соби и капацитет за 80 гости и во 2021 година приходите се остварени по основ на склучени договори за закуп на простории-соби за престој со физички лица, по цена на користење за еден ден во износ од 350 денари. Овластен потписник на договорите за закуп и за вршење на работи и работни задачи во одморалиштето Стар Дојран во период од 05.07.2021 до 31.08.2021 година е вработен во општинска администрација врз основа на Решение издадено од Градоначалникот[6]. Во општината се води евиденција на договорите за закуп со физички лица, додека во одморалиштето се води евиденција Книгата за домашни гости односно регистрација на гостите за периодот кој е определено да се користи во летната сезона.

Со увид во документацијата утврдивме дека остварениот приход по овој основ е 493 илјади денари, за кој од страна на Советот на Општината нема донесено Одлука за утврдување на цените и давање под закуп на овој деловен простор, критериуми за начинот за доделување на користење и применета постапка за давање под закуп на општински имот согласно Закон за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост.

Во април 2022 година, врз основа на Одлука[7] на Советот на Општината, формирана е Комисија за спроведување на постапка за продажба и давање во закуп на недвижни ствари во сопственост на Општината, согласно Законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост, спроведена е постапка јавен повик за доделување под закуп на деловен простор - хотелски комплекс во Дојран по пат на електронско јавно наддавање. На јавниот повик во предвидениот рок не е пристигната ниту една понуда поради што не е спроведено електронско јавно надавање[8]. Поради неуспешен јавен повик, за сезоната лето 2022 година Општината продолжила со давање под закуп на користење на простории по истите цени како и претходните изминати години, спротивно на член 1 став 2 од Законот за

[5] УП I бр.10-1360 од 27.12.2013 година

[6] Советник за планирање на локален економски развој во Општинската администрација по Решение со овластување бр. 0901-35 /29 од 02.07.2021 година

[7] Одлука за давање под закуп на недвижни ствар- имот во сопственост на Општина Свети Николе - хотелски комплекс во Дојран, број 0801-42 од 13.04.2022 година

[8] Записникот од Комисијата за спроведување на постапка за продажба и давање во закуп на недвижни ствари во сопственост на Општината, број 0901-175/2 од 04.05.2022 година

користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост.

Ваквиот начин на кој се доделува, издава под закуп општинскиот имот хотелски комплекс-одморалиште "Стар Дојран", во отсуство на утврдени критериуми, услови за доделување и утврдување на цената, и за кои не постои Одлука донесена од Советот на општината е спротивно на член 36 став 3 од Законот за единиците на локална самоуправа и одредбите од Законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост, што влијае на веродостојноста, објективноста и точноста на приходите и доведува до состојба на ненаплатени или помалку остварени приходи по овој основ.

Препорака

Градоначалникот да преземе мерки и активности за спроведување на постапка за давање под закуп недвижен имот во општинска сопственост со пропишана постапка, утврдени критериум и одлуки донесени од Советот за цени и издавање под закуп на просториите во одморалиштето "Стар Дојран".

4.3.3. Согласно Програмата за уредување на градежно земјиште на подрачјето на Општината во 2021 година[9] и Одлука за измена и дополнување на Програмата[10] на инвеститорите, со утврдени услови, дадена е можност за одложено плаќање на надоместокот за уредување на градежно земјиште, предвидена во член 59 од Законот за градење, наплатата на надоместокот да се врши со еднакви месечни рати, најмногу до 12 (дванаесет) рати за што се склучува договор за уредување на градежно земјиште, со одредба за обезбедување на плаќањето на рати со банкарска гаранција за правни лица и меница за физички лица.

Од извршениот увид во предметите од кои произлегува плаќањето на надоместокот на рати, го утврдивме следното:

- Не се врши редовна наплата на побарувањата- по основ на надоместок за уредување на градежно земјиште чие плаќање на рати е регулирано во член 9 од Договорите за уредување на градежно земјиште, а при тоа надлежните од општината не ги активираат инструментите за обезбедување на плаќањата и не преземаат мерки за наплата. Исто така не се доставени опомени за плаќање за заостанат долг за 2021 година до инвеститорите;

[9] Програма за уредување на градежно земјиште на подрачјето на Општина Свети Николе во 2021 година бр.0801-951 од 30.11.2020 година и

[10] Одлука за измена и дополнување на Програмата за уредување на градежно земјиште на подрачјето на Општина Свети Николе во 2021 бр.0801-1152 од 06.07.2021 година

- Побарувањата од правни лица кои го надминале периодот утврден за исплата на надоместокот за уредување на градежно земјиште на рати е истечен, како и рокот на банкарските гаранции. Во вакви услови општината не преземала мерки согласно член 59 став 12 од Законот за градење, со што неплаќањето на надоместокот за уредување на градежно земјиште преставува основ за поништување на издаденото одобрение за градење;
- Прикажани се побарувања по истиот основ кон правни лица чија наплата е неизвесна, (правно лице во стечај, побарувања врз основа на пресметка но без склучен договор за уредување на градежно земјиште). Истите се во вкупен износ од 11.399 илјади денари[11];
- Побарувања од физички лица – во износ од 1.954 илјади денари чија наплата е неизвесна. Со истите се склучени договори, но ратите од надоместокот за уредување на градежно земјиште не се исплатени. Од нив 3 (три) физички лица имаат договори за уредување на градежното земјиште од 2010 година, но се без инструмент за обезбедување на плаќање. Од страна на надлежните за годината 2021 не се преземени мерки за опомена или присилна наплата;

Состојбите со нередовна наплата на надоместокот за уредување на градежно земјиште и неизвесност во наплатата кај дел од побарувањата има за ефект помалку остварени приходи по овој основ и неможност за реализација на дел од планираните активности за капитални инвестиции за уредување на градежното земјиште за кои наменски се употребуваат овие средства.

Препорака

Градоначалникот да преземе мерки и активности за навремена наплата на побарувањата по основ на надоместокот за уредување на градежно земјиште кои се договорени за плаќање на рати, како и активирање на инструментите за плаќање по истекот на рокот за плаќање според предвиденото во договорите.

4.3.4. Во член 80 и 80 а од Законот за градење предвидено е дека Урбана опрема се поставува на јавни површини кои претставуваат градежно изградено земјиште и уредено земјиште без притоа да се наруши основната намена на просторот и безбедноста на сообраќајот. Потребата за поставување на урбана опрема ја утврдува Советот на општината, а врз основа на Програма[12] за поставување на урбана опрема на јавни површини во Општина Свети Николе за 2020 година и

[11] Побарувања од правно лице во стечај – 7.862 илјади денари, како и побарувања врз основа на пресметка без склучен договор од 2018 година – 3.537 илјади денари

[12] Програмата за поставување на урбана опрема на јавни површини бр. 0801-725 од 17.02.2020 година

Одлука[13] за дополнување на програмата. Програмата е донесена согласно член 38 став 2 - Градежно неизградено земјиште може да се даде под краткотраен закуп, заради поставување на времени објекти, а согласно со Законот за градење[14], како и член 39 дека на градежното неизградено земјиште може да се поставуваат времени објекти под услови и на начин утврдени со Законот за градење и Законот за локалната самоуправа.

Со Одлуката за дополнување на Програмата во преодните и завршни одредби е предвидено дека Програмата и сите нејзини измени и дополнувања ќе се применуваат до донесување на нова програма за поставување на урбана опрема.

Со увид во документацијата – доставени барања за користење на јавни површини пред деловни простории согласно Програмата за поставување на урбана опрема ги утврдивме следните состојби:

- постојат записници од извршен увид на лице место чие изготвување е во надлежност на Одделението за комунални работи, но се потпишани од страна на лице советник комунален инспектор од Одделението за инспекциски надзор чија надлежност согласно Одлуката за начинот и условите за поставување урбана опрема за вршење на дејност на јавни површини на територијата на Општина Свети Николе[15] е надзор над спроведување на истата.
- документацијата на барателите не е комплетна - во прилог е само уплатница за административна такса, но не и доказите кои се предвидени во точка 24 од Одлуката, како што се пријава за исполнување на минимално-технички услови за вршење на дејност и доказ за извршен упис на дејност;
- во членот 26 од Одлуката предвидено е склучување на договор за користење на јавна површина, а во членот 27 дека по склучување на договорот, градоначалникот треба на корисникот да му издаде одобрение за вршење на дејност и поставување на урбана опрема на јавна површина, но истото не се издава;
- договорите за користење на јавна површина се однесуваат на период од 1 година, а условите за наплата на договорената цена најчесто не се почитуваат за што надлежниот орган не презема мерки согласно член 3 од договорите во кои е предвидено дека во случај на нередовно и ненавремено исплатување на договорената цена по овој договор,

---

[13] Одлука за дополнување на Програмата за поставување на урбана опрема на јавни површини бр.0801-1009 од 29.01.2021 година

[14] Закон за градење ("Службен весник на РМ" бр. 130/09, 124/10, 18/11, 18/11 Одлука на Уставен суд, 36/11, 49/11 Одлука на Уставен суд, 54/11, 13/12, 144/12, 25/13, 79/13, 137/13, 163/13, 27/14, 28/14, 42/14, 115/14, 149/14, 187/14, 44/15, 129/15, 217/15, 226/15, 30/16, 31/16, 39/16, 71/16, 103/16 Одлука на Уставен суд, 132/16, 35/18, 64/18, 168/18, „Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 244/19, 18/20, 279/20)

[15] Број 0701-117 од 31.01.2014 година

односно ако корисникот заостане со плаќање на две месечни рати опремата од јавната површина, предмет на овој договор веднаш да биде отстранета, а наплатата присилно спроведена по судски пат. Од страна на општината во 2021 година доставени се опомени до 13 правни и физички лица за наплата на комуналната такса во вкупен износ од 1.007 илјади денари. По истите не се преземени понатамошни мерки за наплата освен по 2 предмета со последна опомена пред тужба за што се склучени договори за наплата на заостанат долг и

- покрај опомените за плаќање на неплатен долг за сезонско користење на јавни површини доставени до правни и физички лица за 2021 година и неисполнување на обврските од нивна страна, сепак Општината склучила договори со истите правни и физички лица и за 2022 година.

Со оглед на тоа што општината во континуитет не постапува согласно условите за наплата предвидени во договорот за користење на јавни површини, истото влијае на висината на приходите, односно помалку остварени приходи по основ на комунални такси за користење на простор пред деловни простории.

Препорака

Градоначалникот на Општината да преземат мерки за следење и навремена наплата на побарувањата по основ на склучените договори за користење на јавни површини.

4.3.5. ЈКП „Комуналец" Свети Николе има донесено Програма за одржување на хигиената на јавно прометните површини и речното корито и Програма за одржување на јавни зелени површини за 2021 година. Програмите и одлуките за утврдување на цената за одржување на јавната чистота се усвоени од Советот на Општината и врз основа на истите склучени се договори на годишно ниво помеѓу градоначалникот на Општината и директорот на ЈКП за одржување хигиена на јавно-прометни површини и речно корито и договори за одржување на јавно зелени површини. Со договорите се регулираат меѓусебните обврски, цените на услугите, начинот на обезбедување докази за обемот на извршените работи, вредност на договорот, начин и услови на плаќање и слично, во делот на реализацијата на програмите.

Врз основа на склучените договори за 2020 и 2021 година од страна на Општината на ЈКП во текот на 2021 година за извршени работи се исплатени вкупно 4.474 илјади денари, расходи кои се планирани во Програмата на Општината Ј4 – Јавна чистота во 2021 година во вкупен износ од 4.550 илјади денари. Воедно планирани средства во Буџетот на Општината за 2021 година по основ на приходи од надомест за одржување на јавна чистота се 5.000 илјади

денари кои не се реализирани, како и за претходната 2020 година. Во 2019 година по овој основ уплатени се средства во износ од 1.136 илјади денари.

Заклучно со 31.12.2021 година, ЈКП по основ надоместок за јавна чистота за 2021 година, од физички и правни лица, нема извршено уплати на сметката на Општината согласно со член 25 од Законот за јавна чистота што придонело за остварување на помалку приходи по овој основ.

Во текот на ревизијата од страна на Општината доставено е Известување[16] за добивање на податоци и информации за износ на наплатени средства од страна на ЈКП по основ на одржување на јавна чистота за 2022 година и претходни години, за реално планирање на приходите на Општината по овој основ, како и времена наплата на истите. Од страна на ЈКП доставено е повратно Известување[17] со кое е известено дека за периодот 01.01.2021 година до 31.12.2021 година, ЈКП по основ обврска за надоместок за јавна чистота, од физички и правни лица, должи на Општината средства во вкупен износ од 3.135 илјади денари.

Препорака

Градоначалникот да преземе мерки и активности за редовно следење на состојбата со наплатата на надоместокот за јавна чистота и да бара од ЈКП „Комуналец“ Свети Николе да врши редовна уплата на наплатените средства од овој надоместок, како би можело средствата кои се собрани и се наменски, да се искористат во целост преку плаќање на услугите кои ЈКП ги врши за сметка на Општината.

Основ за изразување на мислење

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

- неизвршена репроценка на пазарната вредност на целиот недвижен имот и проценка на легализација на бесправно изградените објекти на територијата на Општината;
- не утврдена старосна структура и не се пресметува и наплатува камата за задоцнети плаќања на побарувањата по основ на данок на имот;
- остварени приходи по основ на закуп на општински имот, хотелски комплекс - одморалиште “Стар Дојран“ без утврдени критериуми, водење на законска

[16] Известување од Општина Свети Николе до ЈКП Комуналец, број 0903-58/сл. од 25.11.2022 година
[17] Известување од ЈКП Комуналец до Општина Свети Николе, број 0302-482 од 01.12.2022 година

постапка за давање под закуп и без Одлука на Советот на Општината за утврдени цени и постапка за давање под закуп;
- нередовна наплата на побарувањата од правни и физички лица за надомест за уредување на градежно земјиште, не активирање на инструментите за наплата на истиот;
- нередовна наплата и помалку уплатени приходи по основ на комунални такси за користење на простор пред деловни простори и
- надоместок за одржување на јавна чистота не се наплатува.

5. Ревизорско мислење

Мислење за финансиски извештаи

Според наше мислење, поради значењето на прашањата изнесени во точката 4.3., финансиските извештаи не ги прикажуваат вистинито и објективно, во сите материјални аспекти, финансиската состојба на сметката на основен буџет (630) на Општина Свети Николе на ден 31 декември 2021 година како и резултатите на финансиските активности за годината која завршува со тој датум, во согласност со важечка 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 Свети Николе, не се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

6. Нагласување на прашања за неизвесност или континуитет

6.1. Обрнуваме внимание по основ на три судски постапки во кои Општина Свети Николе е тужена странка од два субјекти, едно е правно лице за износ од 36 илјади денари и физичко лице 308 илјади денари, и една постапка во износ од 12.305 илјади денари во која Општината се јавува како тужител кон еден субјект - правно лице. Бидејќи станува збор за судски постапки што се водат пред надлежните судови и до денот на ревизијата конечниот исход од истите не е познат, постои неизвесност за финансиските импликации на буџетот на Општината во иднина.

7. Останати прашања

7.1. 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 усогласува состојбата на регистарот на недвижности со регистарот кој го води Агенцијата за катастар на недвижности, а најдоцна до 31 декември во годината, податоците од состојбата на регистрите треба да ги доставува до Централниот регистар и до Управата за јавни приходи – Генерална дирекција. Не се врши усогласување на податоците во Регистарот на недвижен имот на Град Скопје и општините со податоците од Геодетско катастарскиот информациски систем (ГКИС) на АКН, 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 Скопје и општините во Република Северна Македонија, даночните обврзници се евидентирани по единствен даночен број или единствен матичен број на граѓанин, а во Геодетско катастарскиот информациски систем на АКН 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 софтверска поврзаност со државните органи и институции (Централен регистар, УЈП, АКН).

7.2. 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. Општините од подрачјето на градот Скопје и градот Скопје, средствата во висина од 50% ги распределуваат во соодност 25% за општината од подрачјето на градот Скопје и 25% за градот Скопје. Средствата од закупнината на земјоделското земјиште во државна сопственост наплатени во тековната година се распределуваат на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје кои имаат реализација на приходи од данок на недвижен имот над 80% во однос на планираните во претходната година според податоците од трезорската евиденција. 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 сопственост да ги доставува до општините за земјиштето што се наоѓа на нивната територија.

7.3. 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 за општините, општините во градот Скопје и за градот Скопје. Во постојното законско решение не е пропишано во кои рокови правните лица треба да ја уплатат наплатената такса на сметка на општините и градот, да известуваат за бројот на регистрираните возила во зависност од кубикажата и за месечниот износ на прибраните средства поединечно и кумулативно.

Со постојните законски одредби не е воспоставен систем кој би обезбедил точни податоци на регистрирани возила по работна зафатнина и намена, а од друга страна општините немаат законска можност да извршат увид 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.

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 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.

БИЛАНС НА ПРИХОДИ И РАСХОДИ ЗА 2021 ГОДИНА

Опис на позицијата	Образло жение	2021	Во 000ден. 2020
Приходи			
Даночни приходи	3.1.	52.905	49.771
Неданочни приходи	3.2.	9.383	4.090
Капитални приходи	3.3.	22.963	24.255
Трансфери и донации	3.4.	62.518	66.434
Вкупно приходи		**147.769**	**144.550**
Расходи			
Тековни расходи			
Плати, наемнини и надомести	3.5.1.	35.256	33.185
Резерви и недефинирани расходи	3.5.2.	526	610
Стоки и услуги	3.5.3.	29.857	29.067
Каматни плаќања	3.5.4.	13	42
Субвенции и трансфери	3.5.5.	18.421	6.798
Социјални бенефиции	3.5.6.	1.454	1.288
Вкупно тековни расходи		**85.527**	**70.990**
Капитални расходи	3.6.	**39.329**	**50.112**
Отплата на главница	3.7.	**4.760**	**4.760**
Вкупно расходи		**129.616**	**125.862**
Суфицит (вишок) на приходи		**18.153**	**18.688**

БИЛАНС НА СОСТОЈБА НА 31.12.2021 ГОДИНА

Опис на позицијата	Образложение	2021	2020 (во 000 ден.)
Актива			
Тековни средства			
Парични средства	4.1.1.	18.153	18.688
Побарувања	4.1.2.	51.782	53.492
Активни временски разграничувања	4.1.3.	1	1
Вкупно тековни средства		69.936	72.181
Вкупна актива		69.936	72.181
Пасива			
Тековни обврски			
Пасивни временски разграничувања	4.2.1.	69.936	71.280
Вкупно краткорочни обврски		69.936	71.281
Вкупна пасива		69.936	71.281