ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ

ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА ФИНАНСИСКИ ИЗВЕШТАИ И РЕВИЗИЈА НА УСОГЛАСЕНОСТ

ЗА 2022 ГОДИНА НА

ОПШТИНА СТРУМИЦА

СМЕТКА НА ОСНОВЕН БУЏЕТ (637)

01 2023 07 01/2

Скопје, октомври 2023 година

Резиме

Извршивме ревизија на финансиските извештаи заедно со ревизија на усогласеност на Општина Струмица, сметка на основен буџет (637) за 2022 година.

Со извршената ревизија, изразивме неповолно мислење за реалноста и објективноста на финансиските извештаи за 2022 година и за усогласеност со законската регулатива, упатства и воспоставени политики.

Извршена е ревизија на финансиските извештаи за 2015 година на Општина Струмица и е изразено мислење со резерва за вистинитоста и објективноста на финансиските извештаи и за усогласеност со закони и прописи.

Ревизијата изврши проверка на спроведување на препораките дадени во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор за извршената ревизија на финансиските извештаи и ревизија на усогласеност за 2015 година на Општина Струмица и утврди дека од дадените пет препораки, четири препораки се спроведени и една препорака е во тек на спроведување.

Со ревизијата ги утврдивме следните состојби:

- пописот на средствата и обврските не е во целост извршен;
- не се обезбедени имотни листови како доказ за правото на сопственост на дел од имотот доделен со делбен биланс од 2000 година и не е извршена проценка на вредноста на објектите за кои се обезбедени имотни листови, а вонбилансно евидентиран е имот кој е отуѓен и не е во сопственост на општината;
- отсуствува дефинирана финансиска рамка за реализација на поединечните програми и активности за комунални дејности, урбанистичко планирање и уредување на градежно земјиште;
- нетранспарентност во начинот на доделување на средства по програмите од областа на спорт, култура, поддршка на здруженија на граѓани и фондации и локален економски развој;
- не издадени одобренија за градење за извршените работи од областа на уредување на градежно земјиште и изградба на објекти на комунална инфраструктура, улици, водоводна и канализациона мрежа на подрачјето на општината;
- признати кусоци и вишоци на количини за реконструкција на канал за атмосферски води без склучен анекс на договор и не изготвен записник за примопредавање на изведената градба;
- не спроведени постапки за јавни набавки за извршени услуги и не пријавени набавки под вредносниот праг во кварталната евиденција;
- слабости во начинот на комуникација со јавноста и претставување на активностите на општината и
- слабости во начинот на ангажирање на лица преку приватни агенции за вработување.

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

Од страна на градоначалникот на Општина Струмица не се доставени забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор.

С О Д Р Ж И Н А

Опис	Страна

1.	Вовед	1
2.	Мислење на ревизијата	2
3.	Основ за изразување на мислење	2
3.1.	Основ за квалификувано мислење за финансиските извештаи	3
3.2.	Основ за квалификувано мислење за усогласеност со закони и прописи	5
4.	Законска основа за ревизијата и временски период	14
5.	Опфат и ограничувања	15
6.	Одговорност за финансиски извештаи	15
7.	Одговорност на ревизорите	15
8.	Недостатоци во внатрешната контрола	17
9.	Одговор на ревидираниот субјект	18

Финансиски извештаи за 2022 година

Биланс на приходи и расходи	19
Биланс на состојба	20
Промени на извори на капиталните средства	21

Сметководствени политики и образложенија кон финансиските извештаи

Вовед	22
Основни сметководствени политики	23
Образложенија кон финансиските извештаи	26

Список на кратенки

ISSAI	Ревизорските стандарди на Врховните ревизорски институции
ДЗР	Државен завод за ревизија
ЈПКД	Јавно претпријатие за комунални дејности
НВО	Невладини организации
РСМ	Република Северна Македонија

Број: 16-185/17
Дата: 04.10.2023

1. Вовед

Општина Струмица е единица на локалната самоуправа формирана согласно Законот за територијална организација на локалната самоуправа во Република Северна Македонија. Нејзиното подрачје покрај градот Струмица, го опфаќаат и селата: Баница, Банско, Белотино, Вељуса, Водоча, Габрово, Градско Балдовци, Дабиље, Добрејци, Дорломбос, Злешево, Костурино, Куклиш, Мемешли, Муртино, Орманли, Попчево, Просениково, Раборци, Рич, Сачево, Свидовица и Три Водии Чепели.

Општина Струмица, согласно член 22 од Законот за локалната самоуправа[1] ги врши работите од јавен интерес од локално значење општината што се однесуваат на: урбанистичкото планирање, заштита на животната средина и природата, локалниот економски развој, комуналните дејности, културата, спортот и рекреацијата, социјалната заштита и заштитата на децата, образованието, здравствената заштита, спроведување на подготовки и преземање мерки за заштита и спасување на граѓаните и материјалните добра од воени разурнувања, природни непогоди и други несреќи и од последиците предизвикани од нив, противпожарна заштита, надзор над вршењето на работите од нејзина надлежности и други работи определени со закон.

Општина Струмица во рамките на законот, во согласност со начелото на супсидијарност, има право на своето подрачје да ги врши работите од јавен интерес од локално значење, што не се исклучени од нејзина надлежност или не се во надлежност на органите на државната власт. Определувањето на работите, дефинирањето на нивната содржина, начинот и постапката на нивното вршење се уредуваат со посебни одлуки на Советот.

---

[1] „Сл. весник на Република Македонија” бр. 05/02

2. Мислење на ревизијата

Извршивме ревизија на:

- финансиските извештаи од страна 19 до 21 на Општина Струмица за 2022 година, на сметката на основен буџет (637), кои се состојат од Биланс на состојба на ден 31 декември, Биланс на приходите и расходите за годината која завршува со тој датум, Промени на извори на капиталните средства, применетите сметководствени политики и образложенија кон финансиските извештаи.
- усогласеност на активностите, финансиските трансакции и информации, рефлектирани во финансиските извештаи на Општина Струмица за 2022 година, на сметката на основен буџет (637) со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

Мислење за финансиски извештаи

Според наше мислење, поради значењето на прашањата изнесени во точката 3.1. финансиските извештаи не ги прикажуваат вистинито и објективно, во сите материјални аспекти, финансиската состојба на Општина Струмица на ден 31 декември 2022 година, на сметката на основен буџет (637), како и резултатите од финансиските активности за годината која завршува со тој датум, во согласност со важечката законска регулатива.

Мислење за усогласеност со закони и прописи

Според наше мислење, поради значењето на прашањата изнесени во точката 3.2. активностите, финансиските трансакции и информации, рефлектирани во финансиските извештаи на Општина Струмица за 2022 година, на сметката на основен буџет (637), не се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

3. Основ за изразување на мислење

Ревизијата е извршена во согласност со Ревизорските стандарди на Врховните ревизорски институции (ISSAI) и Кодексот на етика на Државниот завод за ревизија. Одговорностите согласно ISSAI стандардите се опишани во делот на Одговорност на ревизорите за ревизијата на финансиски извештаи заедно со ревизија на усогласеност. Веруваме дека ревизорските докази коишто ги имаме обезбедено се доволни и соодветни за да обезбедат основ за нашето ревизорско мислење.

3.1. Основ за квалификувано мислење за финансиските извештаи

3.1.1. Начинот на спроведување на пописот на средства и изворите на средства во Општина Струмица е регулиран со интерните акти: Правилник за вршење на попис на средствата, обврските и побарувањата на Општина Струмица[2] и Интерна процедура за вршење попис на средствата и обврските на Општина Струмица[3]. Со увид во документацијата за извршениот Попис на средствата и обврските со состојба на ден 31 декември 2022 година на Општина Струмица утврдени се следниве состојби:

- Пописните листи во најголем дел не се потпишани од страна на членовите на комисијата за попис и недостасува податок за периодот на вршење на пописот, како што е превидено во член 31 став 1 од Правилникот за сметководството за буџетите и буџетските корисници.
- Од страна на пописната комисија не е извршен попис на паричните средства, нематеријалните средства (софтвери и лиценци), материјалните средства (улици, тротоари, водовод и канализација, спортски игралишта и други градби) и ситниот инвентар, што не е во согласност со член 29 став 2 од Правилникот.
- Пописот на материјалните средства во подготовка е извршен со преземање на податоците од сметководствената евиденција, а не врз основа на фактичката состојба со цел да се утврди степенот на довршеност на инвестицијата за секој одделен објект, како и со евидентираните времени ситуации и периодот на започнување и денот на завршување на инвестицијата, што не е во согласност со член 31 - а од Правилникот.
- Со пописот е утврдено дека определени средства се дотраени или неупотребливи поради што даден е предлог истите да бидат расходувани и донесена е Одлука[4] за отпис која ќе ја спроведе посебно формирана комисија, но не е даден предлог за начинот на понатамошното постапување со расходуваните основни средства и ситен инвентар, што не е во согласност со член 34 од Правилникот.
- При попис на обврските преземени се податоците од сметководствената евиденција, но не е утврден правниот основ на нивното настанување, не е потврдено дали преземените обврски се уредно, хронолошки, целосно и правилно евидентирани во сметководствената евиденција и причините за неизмирените обрски, што не е во согласност со член 31 – в од Правилникот.
- Комисијата не ја утврдила фактичката состојба на авансите за материјалните средства, во износ од 1.091 илјада денари, која потекнува

[2] 01-7315/1 од 17.11.2021 година
[3] 03-7315/4 од 17.11.2021 година
[4] Бр. 08-2082/1 од 16.03.2023 објавена во „Службен гласник на Општина Струмица” бр. 5/2023

од минати години, а се однесува на аванс за пречистителна станица, пренесен на општината со укинување на Фондот за комунални работи. Оваа состојба е утврдена и во КИ за извршената ревизија во Општина Струмица за 2015 година и од страна на субјектот не е постапено по дадената препорака.

Нецелосно и неправилно извршениот попис, има влијание на објективноста и реалноста на искажаните средства и обврски во Билансот на состојба на ден 31.12.2022 година.

Препорака:

Градоначалникот да преземе мерки и активности за:

- пописните листи да се потпишуваат од страна на членовите на пописната комисијата;
- спроведување на целосен попис на средствата и обврските;
- усогласување на сметководствената со фактичката состојба утврдена со попис, констатирање на евентуални кусоци/ вишоци, средства за расход и предлог за начинот на понатамошното постапување со истите;
- пописната комисија да ја утврди фактичката состојба на авансите од минати години да даде предлог за понатамошно постапување.

3.1.2. Владата во 2000 година, врз основа на спроведен делбен биланс помеѓу државата и општините со Решение на Општина Струмица и пренела во сопственост недвижен имот кој се наоѓа на територијата на општината. Со увид во документацијата утврдивме дека:

- 4 објекти[5] за кои општината поседува имотен лист како доказ за сопственост евидентирани се во вонбилансната евиденција во вкупна вредност од 12.837 илјади денари, наместо истите да бидат евидентирани како материјални средства и на истите да им се пресметува амортизација и ревалоризација;
- објект отворен базен во вредност 4.082 илјади денари, сеуште е евидентиран во вонбилансната евиденција, иако истиот е отуѓен и е во сопственост на правно лице евидентирано на ИЛ 51023 за КО Струмица;
- за седум објекти[6], општината нема обезбедено имотни листови од Агенцијата за катастар на недвижности, од причина што сеуште не е направено излагање на добиениот имот.

[5] Задружен дом (КО Вељуса ПЛ 561 КП бр. 6282/1), објект на VIII месна заедница (КО Струмица ПЛ 5615 КП бр. 4934), објект на IV месна заедница (КО Струмица ПЛ 5685 КП бр. 1102) и поранешна зграда на УЈП, (КО Струмица ПЛ 5677 КП бр. 3746)

[6] Фудбалско игралиште (КО Вељуса ПЛ 561 КП бр. 3171), фудбалско игралиште (КО Добрејци ПЛ 516 КП бр. 736), фудбалско игралиште (КО Просениково ПЛ 282 КП бр. 1970), 3 простории на II месна заедница (КО Струмица ПЛ 5688 КП бр. 2576), 3 простории на приземје на IV месна заедница (КО Струмица ПЛ 5685 КП бр. 873), 2 простории на V месна заедница (КО Струмица ПЛ 5695 КП бр. 688/1) и игралиште за мал фудбал (КО Струмица ПЛ 5685 КП бр. 946/1)

Ваквото постапување не е во согласност со членовите 19, 20 и 21 од Правилникот за сметководството за буџетите и буџетските корисници и има за ефект нереално и необјективно прикажување на имотот, сопственост на општината и финансиските извештаи и информациите кои ги даваат истите.

Препорака:

Градоначалникот да преземе мерки и активности за:

- објектите за кои постои доказ за сопственост да се евидентираат на соодветните билансни позиции и да се обезбедат имотни листови за останатиот имот со кој располага општината и
- отуѓениот имот да се избрише од вонбилансна евиденција.

3.2. Основ за квалификувано мислење за усогласеност со закони и прописи

3.2.1. Со Законот за локалната самоуправа[7] дефинирани се надлежностите и работите од јавен интерес и локално значење кои единиците на локалната самоуправа ги вршат самостојно. Спроведувањето на овие активности се уредува со програми кои ги носат советите на општините, а начинот на изготвување и донесување се уредува со статутот. За реализација на програмските активности од средствата на буџетот на Општина Струмица планирани се 524.175 илјади денари, а потрошени се 265.957 илјади денари, односно 50,74%.

Со извршениот увид во начинот на распределба на средствата во програмите на Општина Струмица, како и нивната реализација констатиравме дека воспоставена е пракса во програмите кои се однесуваат на комунални дејности, урбанистичко планирање и уредување на градежно земјиште да се предвидува буџет во вкупен износ, односно за поединечните проекти и активности не се дефинирани вредносни показатели. Исто така во програмите не се планираат преземените обврски од претходната година со што плаќањата за истите се вршат од средствата предвидени за реализација на програмите во тековната година.

Отсуството на јасно и прецизно дефинирана финансиска рамка со вредносни показатели за предвидените проекти, како и обврски и активности од минати години не е во согласност со членот 37 од Законот за буџетите и влијае на степенот на реализација на тековните програмски активности.

Препорака:

Градоначалникот да преземе мерки и активности за:

- проектите и активностите предвидени со програмите на општината да бидат прикажани со вредносни показатели;

---

[7] Член 22 од Законот за локалната самоуправа „Службен весник на Република Македонија" бр. 5/2002

- при донесување на годишни програми и склучување на договори да се планираат и преземените обврски и активности од претходна година, додека исплатата на средствата да се врши по програми и склучени договори за календарската/буџетската година за која се предвидени средствата.

3.2.2. Од Буџетот на Општина Струмица во 2022 година исплатени се средства во вкупен износ од 35.809 илјади денари по програми од областа на спорт, култура, поддршка на здруженија на граѓани и фондации и локален економски развој на општината.

Распределбата на средствата се врши преку јавни конкурси или повици и по поднесени барања. Од вкупно исплатените средства, 30.814 илјади денари се исплатени по поднесено барање, а 4.995 илјади денари се по спроведени јавни повици.

Графикон број 1: Доделени средства по барање и јавни конкурси или повици

Во однос на начинот на реализација на програмите ги утврдивме следниве состојби:

- Одлучувањето по поединечни барања за финансиска помош се врши со Решение од градоначалникот при што недостасуваат критериуми за оценка на програмата/проектот, целите и очекуваните резултати, како и критериуми за утврдување на висината на средствата кои ќе бидат доделени, што има влијание на објективноста при изборот и висината на износот на доделените средства. Ваквиот начин на финансиска поддршка не е во согласност со член 49 став 2 од Законот за здруженија и фондации каде е уредено дека советите на општините треба поблиску да ги уредат условите за распределба и користење на средствата.
- На веб-страницата на општината не се објавени субјектите кои добиле средства од буџетот на општината, како и целите на организациите за кои ги добиле тие средства. Ваквиот начин на постапување не е во согласност

со член 49 став 4 од Законот за здруженија и фондации и не обезбедува транспарентност во работењето на општината.

- За исплата на средства од буџетот корисниците се обврзани да доставаат деловен и финансиски извештај до органот на општината согласно членот 49 став 5 од Законот за здруженија на граѓани и фондации. Истите доставуваат извештаи до општината само во случај доколку повторно аплицираат што создава ризик да бидат исплатени средства за активности или манифестации кои не се реализирале.

Препорака:

Градоначалникот на општината да преземе мерки и активности:

- за пропишување на јасни и прецизни критериуми за доделување финансиска поддршка според кои ќе се одлучува по поединечни барања;
- субјектите кои добиле средства за поддршка на активностите кои се во надлежност на општината да се објавуваат на веб-страницата на општината и
- субјектите кои добиле средства редовно да доставуваат извештаи за реализација на програмските активности со наративни и финансиски показатели.

3.2.3. Советот на Општина Струмица секоја година носи Програма за уредување на градежното земјиште и Програма за изградба, реконструкција, одржување и заштита на локалните патишта и улици. Во 2022 година со двете програми биле планирани средства во висина од 330.190 илјади денари, а нивната реализација е во вкупен износ од 201.050 илјади денари или 61%.

Со ревизија на документацијата за изведување на градежните работи кои се предвидени со наведените програми, го утврдивме следното:

- Во текот на 2022 година, по склучени договори за изведба и реконструкција на општински патишта[8], водоводни и канализациони системи, како и за реконструкција на главни водоводни цевководи исплатени се средства во износ од 41.824 илјади денари. За изведените работи кои согласно член 57 став 2 од Законот за градење спаѓаат во втора категорија на градби и за кои одобрение за градба издава општината, не е обезбедено одобрение за градење, што не е во согласност со член 56 од Законот за градење кој предвидува дека градбата на овие објекти може да започне со издавање на одобрение за градење кое е правосилно во управна постапка.

[8] Договор бр. 03-3818/3 од 05.08.2021 и бр.03-2786/3 од 20.06.2022 година за Изведба на втор слој асфалт на улици по програми на Општина Струмица, како и рамковна спогодба со бр. 03-4629/3 од 21.07.2022 година за изведба на улици и уредување на градежно земјиште по програми на Општина Струмица

Фотографија бр. 1: Изведба на втор слој асфалт на улица „Мануш Турновски"

- Во 2022 година спроведена е јавна набавка во која општината склучила договор[9] со економски оператор за изработка на проектно техничка документација - основен проект за изградба и реконструкција на локални патишта и улици со вклучена ревизија на истите. Општината ги користела услугите од овој економски оператор при изведба на нови улици, а градежните активности за реконструкција на улици (втор слој асфалт на постојни улици) ги изведувала без изготвен проект и проектна документација, односно врз основа на техничка спецификација, изработена од страна на вработените во општинската администрација, што не е во согласност со член 59 став 2 од Законот за градење.
- Во предмер пресметките, составен дел на тендерската документација на постапките за изведба на втор слој асфалт на улици не се утврдени количините за одделните позиции, активности кои треба да се реализираат. Ваквото постапување не е во согласност со член 39 од Законот за јавните набавки кој предвидува, проценетата вредност на договорот за јавна набавка на работи да се одредува така што се земаат трошоците за изведување на градежните активности.
- За изградба на станбена населба со објекти со намена домување за сместување на социјално загрозени семејства во Струмица – фаза 1 (без вклучена изведба на водоводна инфраструктура) спроведена е постапка за јавна набавка и склучен е договор[10] во вредност од 92.670 илјади денари со пресметан ДДВ. За реализираните активности исплатени се средства во износ од 13.732 илјади денари по времена ситуација во која е наведена процентуална вредност на изведените работи, што не е во согласност со членот 29 од Законот за градење и Правилникот за формата, содржината и начинот на водење на градежен дневник и градежната книга.

[9] Договор бр. 03-21243/3 од 21.04.2022 година
[10] Договор бр.03-6449/4 од 12.10.2022 година

- Советот на Општина Струмица има дадено согласност на Ценовникот за вршење на работи на ЈПКД „Комуналец" Струмица во 2022 година[11]. Со ценовникот предвидени се цени за изработка на основен проект за водоводна и канализациона инфраструктура, комплет со ревизија. Во текот на 2022 година, за изградба на пет инфраструктурни објекти (водоводни и канализациони системи), за проектирање се исплатени спрема јавното претпријатие 255 илјади денари. Од причина што, ЈКПД „Комуналец" Струмица не поседува лиценца за проектирање, ваквиот начин на постапување не е во согласност со член 13 став 2 од Законот за градење каде е уредено дека „инвеститорот е должен проектирањето, ревизијата на проектите, изградбата и надзорот над изградбата на градби, да го даде на правни лица кои ги исполнуваат условите пропишани со законот", како и со членот 15 став 2 од законот каде се дефинира дека „проектантот работите на проектирање ги врши во правно лице кое е регистрирано во ЦРСМ за вршење на соодветна дејност и кое поседува лиценца за проектирање".

Изведување на градежни работи за кои не е обезбедена проектна документација од овластен проектант не дава можност да се обезбеди одобрение за градење и реално да се утврди проценетата вредност за изведување на работите што влијае на рационално користење на буџетските средства.

Препорака:

Градоначалникот на општината, да преземе мерки и активности во насока на:

- обезбедување на одобрение за градба, пред започнување на активностите за изградба на објекти во кои инвеститор е општината;
- планирањето на градбите и нивната изведба да се врши врз основа на проект изработен од правни лица кои ги исполнуваат условите пропишани со Законот за градење и
- проценка на вредноста на набавка за работи согласно количини од позициите во предмер пресметката.

3.2.4. Врз основа на спроведена постапка за јавна набавка во 2020 година[12], Општина Струмица, во периодот од ноември 2021 до јануари 2022 година, го реализирала проектот за реконструкција на каналот за атмосферски води на дел од улицата „Крушевска Република" – прва фаза, чија вкупна вредност според договорот изнесува 35.551 илјада денари со ДДВ. Во однос на реализацијата на капиталниот проект, ги констатиравме следните состојби:

[11] Службен гласник на Општина Струмица бр. 1/2022 и 9/2022
[12] Број 17640/2020

- евидентирани и признаени се вишоци на количини во вкупна вредност од 3.490 илјади денари без ДДВ, односно 11,55% од вредноста на основниот договор, без притоа да биде склучена измена на договорот за јавна набавка помеѓу договорниот орган и економскиот оператор, што не е во согласност со член 119 став 2 и став 3 од Законот за јавните набавки и
- општината како инвеститор и изведувачот, немаат записник за примопредавање на изведената градба како градежен објект по изготвување на извештајот за извршен технички преглед од страна на надзорниот инженер, што не е во согласност со член 95 од Законот за градење.

Непостоењето на анекс на договорот со кој ќе се уредат вишоците на количини кои се изведени, претставува исплата без правен основ, а не извршеното примопредавање на објектот не овозможува евидентирање на сопственоста.

Препорака:

Градоначалникот да преземе мерки и активности за:

- при реализацијата на договорите за јавни набавки доколку настане законски и реално оправдана потреба од измена на веќе склучените договори во текот на нивната важност, истата да биде соодветно документирана и спроведена на начин пропишан според одредбите од Законот за јавните набавки и
- изготвување на записник за примопредавање на завршените градби, согласно одредбите од Законот за градење.

3.2.5. Со цел уверување во усогласеноста на користењето на средствата на Општина Струмица за 2022 година со Законот за јавни набавки, извршивме ревизија на начинот и постапките за доделување на договори за јавни набавки од аспект на законските барања: обезбедување на конкуренција меѓу економските оператори, еднаков третман и недискриминација на економските оператори, транспарентност и рационално и ефикасно искористување на средствата, како и реализацијата на доделените договори за јавни набавки.

Со ревизијата беа опфатени вкупно 33 постапки за јавни набавки кои имаат реализација во 2022 година, од кои 23 постапки се спроведени во 2021 година, 10 постапки во 2022 година. Вредноста на склучените договори во ревидираните постапки изнесува 202.874 илјади денари со вклучен ДДВ, што опфаќа 51,75% од вкупната вредност на договорите кои имаат реализација во 2022 година, во вкупен износ од 391.966 илјади денари со вклучен ДДВ.

Од увидот на приложената документација за спроведените постапки и нивната реализација ги утврдивме следните состојби:

- Во текот на 2022 година по основ на договори за дело и тоа: за услуги за фотографирање, обработка и монтажа на видео материјали, одржување на светлото на Крстот над градот, одржување, поправка, замена на оштетени елементи на детски игралишта исплатени се средства во вкупен износ од 801 илјада денари без спроведени постапки за јавни набавки. Ваквото постапување не е во согласност со член 40 од Законот за јавните набавки кој предвидува спроведување на постапки за јавни набавки за услуги чија вредност го надминуваат вредносниот праг од 1.000 евра во денарска противвредност. Обезбедувањето на услугите преку договори за дело наместо спроведување на постапки за јавни набавки, остава простор за субјективност во одлучувањето за изборот на лицата и износот за нивно ангажирање и не дава можност за следење и отчетност за сработеното со оглед дека истите не доставуваат извештај за извршената услуга.
- Надвор од склучените договори за јавни набавки, со ист предмет на набавка, вршени се набавки и плаќања спрема други добавувачи во вкупен износ од 1.384 илјади денари и тоа за: сервисирање на возила, печатарски и угостителски услуги, прехранбени производи, канцелариски материјали и средства за хигиена. Ваквото постапување не е во согласност со член 40 став 4 од Законот за јавните набавки кој предвидува дека во случај на потреба од набавка за која веќе е спроведена постапка за јавна набавка во тековната година, а која не можела да се предвиди во моментот на нејзиното спроведување, договорниот орган ја зема предвид вкупната проценета вредност на соодветната потреба при избор на видот на постапка. Постапувајќи на овој начин општината не обезбедила конкуренција меѓу економските оператори, еднаков третман и недискриминација, транспарентност и интегритет во процесот на доделување на јавни набавки, рационално и ефикасно искористување на средствата во постапките за доделување на договори за јавна набавка.
- Во текот на 2022 година Општина Струмица извршила набавки под вредносните прагови предвидени во Законот за јавни набавки во вкупна вредност од 2.661 илјада денари кои не се пријавени во кварталната евиденција и тоа за: материјали и ситен инвентар, превоз и користење на услуги од туристички агенции, молеро фарбарски услуги и други занаетчиски работи, услуги за хигиена, консултантски, услуги за преведување, објави во дневни весници, семинари, обуки и конференции. Ваквото постапување не е во согласност со член 40 став 6 кој предвидува дека вкупната вредност на набавките под вредносните прагови не смее да надмине 12.000 евра во денарска противвредност во тековната година и не обезбедува транспарентност, фер конкуренција и објективност во

спроведувањето на јавните набавки што создава ризик од нерационално и неефикасно искористување на средствата.

Препорака:

Градоначалникот да преземе мерки и активности:

- за сеопфатно планирање на вкупните потреби за набавки на стоки, услуги и работи согласно реалните потреби и расположливите средства;
- евидентирање на сите извршени набавки под вредносните прагови во квартална евиденција.

3.2.6. Во текот на 2022 година, за комуникација со јавноста и претставување на активностите преку комерцијални медиуми, Општина Струмица има исплатено вкупно 2.492 илјади денари.

Со извршениот увид во доставената документација за начинот на комуницирање, ревизијата ги констатира следните состојби:

- Советот на Општина Струмица нема донесено Програма за информирање на јавноста со која ќе се определат начините, видот на информациите за работата на општината, во однос на разновидноста на целните групи, како и финансиските извори и ресурси за спроведување на истите што не е во согласност со член 36 од Законот за локалната самоуправа.
- Поради не дефинираните активности и алатки со кои ќе се обезбеди одржување редовна и навремена комуникација со јавноста за подобрување на информираноста за работењето на општината, согласно законските прописи, за промоција на своите активности преку електронски медиуми, дистрибуција на вести и медиумско покривање на интернет портали исплатени се 1.181 илјада денари, при што не се испочитувани препораките на Владата[13], со кои на ЕЛС им се препорачува да престанат да емитуваат/рекламираат кампањи/спотови на платен простор во електронски комерцијални радиодифузери – телевизии и радија, дневни и неделни весници, билборди, интернет портали и сл. (со исклучок на социјалните медиуми).

  Извршителите на медиумски програмски содржини и аудио визуелни услуги, во прилог на фактурите немаат доставено доказ за извршените услуги, согласно склучените договори. Ваквото постапување создава ризик од фаворизирање на одредени електронски портали и нерационално и неекономично трошење на буџетски средства.
- За емитувања на соопштенија за одредени јавни анкети и презентации за урбанистички планови исплатени се 130 илјади денари. Ваквиот начин на постапување не е во согласност со член 102 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги кој предвидува државните органи,

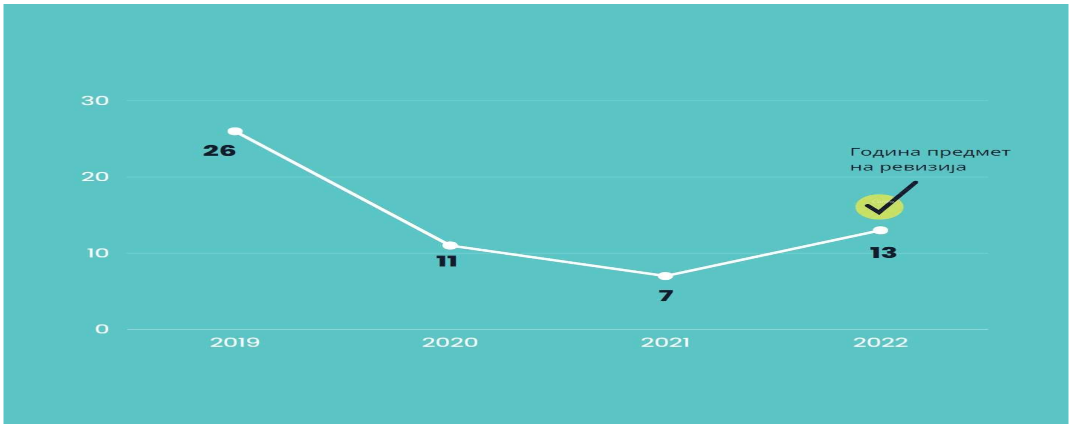
[13] Содржано во заклучокот од 24-тата седница одржана на ден 22.08.2017 година

органите на државната управа, јавните претпријатија, единиците на локалната самоуправа, јавните установи и институции како и правните лица со јавни овластувања и трговските друштва во целосна државна сопственост не смеат да предвидуваат средства за информирање и запознавање на јавноста со свои услуги или активности преку приватни радиодифузери.

Препорака:

Градоначалникот да преземе мерки и активности информирањето и запознавањето на јавноста со услугите и активностите на општината да се врши преку веб-страницата на општината и социјалните медиуми и други алатки согласно законските прописи.

3.2.7. Општина Струмица во континуитет ангажира лица за извршување на работни задачи преку Приватни агенции за вработување и нивниот просечен број во периодот 2019-2022 година е прикажан во графикон број 2.



Графикон бр. 2 Број на ангажирани лица преку Приватни агенции за вработување

Во текот на 2022 година поради зголемен обем на работа од страна на Општина Струмица ангажирани се вкупно 18 лица преку Приватна агенција за вработување, за кои се исплатени средства во вкупен износ од 4.439 илјади денари од кои 5 лица во текот на годината се вработени на неопределено време согласно законски пропишана постапка. Со извршениот увид и анализа на документацијата, констатиравме дека:

- Во договорите за отстапување и договорите за вработување на административните службеници не е наведено за кое работно место се отстапува работникот и кои работни задачи ќе ги извршува, како и кои потребни квалификации треба да ги поседува за извршување на работните задачи. Овој начин на работа не е во согласност со член 19 од Законот за приватните агенции за вработување, кој предвидува дека основните услови за работа и вработување на привремените агенциски

работници кои треба да бидат исполнети за времетраењето на нивното отстапување кај работодавачот корисник, се истите оние услови кои би се обезбедувале доколку работниците би биле вработени директно од страна на истиот работодавач, за извршување на истата работа. Ваквото постапување овозможува ангажирање на лица кои не ги исполнуваат потребните квалификации за работните места за кои се преземаат.

- Висината на нето платата, утврдена во договорите за отстапување на работници ја утврдува Градоначалникот. Ова е спротивно на член 30 од законот кој предвидува дека висината на основната плата на привремениот агенциски работник не може да биде помала од платата на работник кај работодавачот корисник за исти работи. Ваквото постапување ги доведува во нееднаква положба отстапените работници со вработените кои извршуваат работи и работни задачи од редовен работен однос.

Утврдените состојби за начинот на ангажирање на лица преку приватните агенции за вработување, овозможуваат намалена транспарентност при вработувањето, субјективност во изборот на лицата, како и непостојаност на кадарот кој треба да ги извршува редовните работни задачи на општината.

Препорака:
Градоначалникот да преземе мерки и активности за:

- во договорите за отстапување и договорите за вработување прецизно да се определи работното место и видот на работите кои ќе ги врши отстапниот работник, како и потребните квалификации на работниците за извршување на работите и
- основната плата на преземенииот агенциски работник да биде иста со платата на работникот кој врши исти работи и работни задачи во општината.

4. Законска основа за ревизијата и временски период

Ревизијата на финансиските извештаи заедно со ревизија на усогласеност е извршена согласно член 22 став 1 од Законот за државната ревизија и Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2023 година, согласно член 23 од Законот за државната ревизија.

Ревизијата е спроведена во периодот од 15.03.2023 до 31.06.2023 година, кај Општина Струмица на сметката на основен буџет (637) од ревизорски тим на Државниот завод за ревизија.

Од страна на Државен завод за ревизија извршена е ревизија и издаден е извештај за финансиските извештаи и за усогласеност на Општина Струмица, сметка на основен буџет (637), за 2015 година при што е изразено мислење со резерва за вистинитоста и објективноста на финансиските извештаи и неповолно мислење за усогласеност со закони и прописи.

Ревизијата изврши проверка на спроведување на препораките дадени во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор за извршената ревизија на финансиските извештаи и ревизија на усогласеност за 2015 година на Општина Струмица. Утврдивме дека од дадените пет препораки, четири препораки се спроведени и една препорака е во тек на спроведување.

5. Опфат и ограничувања

Нема ограничувања во опфатот на ревизијата.

6. Одговорност за финансиски извештаи

Финансиските извештаи се одговорност на раководството на субјектот на Општина Струмица, застапувано од:

- Костадин Костадинов, градоначалник на Општина Струмица од 25.10.2021 година.

Оваа одговорност вклучува изготвување, имплементација и одржување на интерна 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. Раководството на субјектот е исто така одговорно за осигурување дека активностите, финансиските трансакции и информации, рефлектирани во финансиските извештаи се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

7. Одговорност на ревизорите

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.

Разумно уверување е високо ниво на увереност, но тоа не е гаранција дека при извршената ревизија согласно со ISSAI стандардите секогаш ќе бидат откриени сите материјално погрешни прикажувања кога таквите постојат, како и сите грешки и неусогласености со закони и прописи. Погрешните прикажувања може да се резултат на измама или грешка и се сметаат за материјално значајни, ако поединечно или во вкупен износ, можат да влијаат на економските одлуки на корисниците донесени врз основа на овие финансиски извештаи.

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

Одговорност на ревизорите е да изразат мислење за финансиските извештаи на Општина Струмица, 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 доказ за тоа дали приходите и расходите се користени за планираните намени утврдени од страна на законодавецот. Таквите постапки вклучуваат и проценка на ризикот од неусогласеност.

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. Ревизијата исто така вклучува оценка на соодветноста на користените сметководствени политики и на разумноста на сметководствени проценки направени од страна на одговорното лице на субјектот, како и оценка на севкупното презентирање на финансиските извештаи.

Комуницираме со оние кои се одговорни за управувањето во врска со планираниот опфат и временски распоред на ревизијата и значајните наоди во ревизијата, вклучувајќи ги и сите значајни недостатоци во внатрешната контрола што сме ги утврдиле во текот на ревизијата.

Исто така, обезбедуваме изјава за оние кои се одговорни за управувањето дека сме ги почитувале релевантните етички барања во однос на независноста и дека ќе комуницираме со нив за сите релации и други прашања за кои разумно може да се смета дека се поврзани со нашата независност и, каде што е применливо, за соодветни заштитни мерки.

8. Недостатоци во внатрешната контрола

8.1. При оценка на системот на внатрешни контроли кај процесот на набавки и плаќања во делот на прием и евиденција на документите во деловните книги како и плаќање на обврските, а со цел да се утврди дали истите се дизајнирани и функционираат согласно Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, го утврдивме следното:

- Иако во одделението за буџетска контрола се пополнети работните места со извршители, истите обавуваат работи и работни задачи за други работни места кои се од делокругот на работењето на Секторот за финансиски прашања, со што се доведува во прашање функционирањето на системот за внатрешни контроли.
- Со интерна пишана процедура за работењето на Секторот за финансиски прашања донесена од раководителот на сектор, е опишан текот на движење на документацијата и се дефинирани и разграничени надлежностите и одговорностите во однос на потврдување на комплетноста и веродостојноста на трансакциите и надлежностите при плаќањата, кој во тековното работење не се спроведува. Ревизијата утврди пропусти во контролите кои се однесуваат на: примени и платени две фактури на различен износ и датум[14], а кои се однесуваат на едно исто службено патување за кое се склучени два договори заведени со ист деловоден број и датум[15]; признаени се расходи за угостителски услуги[16] без соодветна поткрепувачка документација со која ќе се потврди веродостојноста на извршените услуги.

Воспоставените внатрешни контроли не обезбедуваат во целост вршење на работите на правилен, етички, економичен, ефективен и ефикасен начин

[14] Фактура бр. Р22/118 од 04.07.2022 на износ 46 илјади денари и фактура Р22/92 од 03.06.2022 година на износ од 32 илјади денари
[15] Договор бр. 03-4161/1 од 31.05.2022 година
[16] Фактура бр. B0004114 од 25.01.2022 година на износ од 71 илјади денари и Фактура бр. B0004358 од 01.03.2022 година на износ од 80 илјади денари

предвиден во член 6, 16 и 21 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола.

Препорака:

Градоначалникот на општината, да преземе мерки и активности:

- Пишаните процедури да се одобрат од Градоначалникот и во целост да се спроведуваат од страна на одговорните во секторот и
- Разграничување на надлежностите и одговорностите во Секторот за финансиски прашања.

9. Одговор на ревидираниот субјект

Прашањата кои ги покрива овој нацрт извештај беа дискутирани на завршниот состанок со раководството и одговорните лица на Општина Струмица, одржан на ден 27.06.2023 година, за истите дадоа свои коментари и објаснување.

Од страна на градоначалникот на Општина Струмица не се доставени забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор.

Општина Струмица

Сметка на Основен буџет (637)

БИЛАНС НА ПРИХОДИ И РАСХОДИ ЗА 2022 година

во 000 денари

Опис на позицијата	Образложение	2022	2021
Приходи			
Трансфери и донации	3.1.	503.387	400.907
Вкупно приходи		**503.387**	**400.907**
Расходи			
Тековни расходи			
Плати и надоместоци	3.2.1.	96.151	88.730
Резерви и недефинирани расходи	3.2.2.	2.920	2.546
Стоки и услуги	3.2.3.	143.409	90.155
Каматни плаќања	3.2.4.	223	136
Субвенции и трансфери	3.2.5.	58.142	32.305
Вкупно тековни расходи		**300.845**	**213.872**
Капитални расходи			
Капитални расходи	3.3.	202.542	187.035
Вкупно капитални расходи		**202.542**	**187.035**
Вкупно расходи		**503.387**	**400.907**

БИЛАНС НА СОСТОЈБА НА ДЕН 31.ДЕКЕМВРИ

			во 000 денари
Опис на позицијата	**Образло-жение**	**2022**	**2021**
Актива			
Тековни средства			
Побарувања за дадени аванси, депозити и кауции	4.1.1.	28	28
Побарувања од вработените	4.1.2.	778	876
Активни временски разграничувања	4.1.3.	131.573	136.630
Залихи	4.1.4.	109	117
Вкупно тековни средства		**132.488**	**137.651**
Постојани средства			
Нематеријални средства	4.2.1.	261	67
Материјални добра и природни богатства	4.2.2.	14.743	12.559
Материјални средства	4.2.3.	3.948.869	2.588.835
Аванси за капитални средства	4.2.4.	1.091	1.091
Материјални средства во подготовка	4.2.5.	157.058	144.236
Долгорочни кредити и позајмици дадени во земјата и странство и орочени средства	4.2.6.	350.608	329.335
Вкупно постојани средства		**4.472.630**	**3.076.123**
Вкупна актива		**4.605.118**	**3.213.774**
Вонбилансна актива	**4.3.**	**230.147**	**210.209**
Пасива			
Тековни обврски			
Краткорочни обврски спрема добавувачи	4.4.1.	32.127	37.747
Примени аванси, депозити и кауции	4.4.2.	516	516
Краткорочни финансиски обврски	4.4.3.	91.599	91.599
Краткорочни обврски за плати и други обврски спрема вработените	4.4.4.	7.331	6.768
Пасивни временски разграничувања	4.4.5.	158.955	146.231
Вкупно тековни обврски		**290.528**	**282.861**
Извори на средства			
Извори на капитални средства	4.5.1.	3.434.781	2.529.137
Ревалоризациона резерва	4.5.2.	879.809	401.776
Вкупно извори на деловни средства		**4.314.590**	**2.930.913**
Вкупна пасива		**4.605.118**	**3.213.774**
Вонбилансна пасива	4.6.	**230.147**	**210.209**

ПРЕГЛЕД НА ПРОМЕНИ НА ИЗВОРИ НА КАПИТАЛНИТЕ СРЕДСТВА ЗА 2022 ГОДИНА				
				во 000 денари
О П И С	**Државен јавен капитал**	**Основачки влог за ЈП Стационар Лана**	**Останат капитал (залихи на материјали, резервни делови и ситен инвентар и хартии од вредност)**	**Вкупно**
Состојба 01.01.2022 година	**2.930.796**		**117**	**2.930.913**
Зголемување по основ на:	**1.578.043**	**4.500**	**4.480**	**1.587.023**
Набавки	969.139	4.500	4.480	**978.119**
				-
Ревалоризација на капитални средства	608.904			**608.904**
Намалување по основ на:	**198.858**		**4.488**	**203.346**
Продажба на опрема	897			**897**
Амортизација	67.090			**67.090**
Ревалоризација на исправка на вредност	130.871			**130.871**
Состојба 31.12.2022 година	**4.309.981**	**4.500**	**109**	**4.314.590**