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 ПРИЛЕП

СМЕТКА НА РАСХОДИ НА БУЏЕТ НА ДОТАЦИИ (937)

01 2023 07 02/4

Скопје, октомври 2023 година

Резиме

Извршивме ревизија на финансиските извештаи заедно со ревизија на усогласеност на Општина Прилеп, сметка на расходи на буџет на дотации (937), за 2022 година.

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

Извршена е ревизија за 2015 година и издаден е извештај за финансиските извештаи со ревизија на усогласеност на Општина Прилеп, за сметка на расходи на буџет на дотации (937) и е изразено мислење без резерва.

Со ревизијата на финансиските извештаи и ревизијата на усогласеност кај Општина Прилеп сметка на расходи на буџет на дотации (937) за 2022 година, во останати прашања ги истакнавме системските слабости кои се однесуваат на:

- недостиг на професионални пожарникари во територијалната противпожарна единица (ТППЕ) во Општина Прилеп, од утврдениот законски минимум, што има влијание на нејзиното оперативно функционирање;
- недоволно јасно и прецизно регулирање на наплатата на другите приходи во однос на надзорот и контролата и обезбедување на средствата потребни за финансирање на ТППЕ;
- средствата кои општините ги добиваат како наменски дотации се недоволни за финансирање на платите на вработените.

Од одговорното лице на Општина Прилеп не се доставени забелешки на Нацрт извештајот број 16-184/13 од 11.09.2023 година.

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
4. Останати прашања	3
5. Законска основа за ревизијата и временски период	6
6. Опфат и ограничувања	6
7. Одговорност за финансиски извештаи	6
8. Одговорност на ревизорите	7
9. Одговор на ревидираниот субјект	8
Финансиски извештаи за 2022 година	
Биланс на приходи и расходи	9
Биланс на состојба	10
Сметководствени политики и образложенија кон финансиските извештаи	
Вовед	11
Сметководствени политики	11
Образложенија кон финансиските извештаи	13

Список на кратенки

ЕЛС	Единици на локалната самоуправа
ТППЕ	Територијална противпожарна единица

Број: 16-184/18
Дата: 20.10.2023

1. Вовед

Општина Прилеп, согласно член 22 од Законот за локалната самоуправа, ги врши работите од јавен интерес од локално значење на општината што се однесуваат на: планирање и уредување на просторот, заштита на животната средина и природата, локален економски развој, комунални дејности, култура, образование, во согласност со закон; спорт, социјална и детска заштита, здравствена заштита, противпожарна заштита на подрачјето на Општина Прилеп, надзор над вршењето на работите од надлежност на општината.

Општина Прилеп, во рамките на Законот за локална самоуправа, има право на своето подрачје да врши работи од јавен интерес од значење за општината, 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.

Сметката на расходи на буџет на дотации (937) е сметка на која се уплатуваат средства по основ на наменска дотација и се извршуваат расходите за финансирање на територијалната противпожарна единица во делот на платите и надоместоците.

2. Мислење на ревизијата

Извршивме ревизија на :

- финансиските извештаи, на страна 9 и 10 на Општина Прилеп, на сметката на расходи на буџет на дотации (937), за 2022 година, кои се состојат од Биланс на состојба на ден 31 декември, Биланс на приходите и расходите за годината која завршува со тој датум, применетите сметководствени политики и образложенија кон финансиските извештаи.
- усогласеноста на активностите, финансиските трансакции и информации, рефлектирани во финансиските извештаи на Општина Прилеп за 2022 година на сметката на расходи на буџет на дотации (937) со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

Мислење за финансиски извештаи

Според наше мислење, финансиските извешти ги прикажуваат вистинито и објективно, во сите материјални аспекти, финансиската состојба на Општина Прилеп на сметката на расходи на буџет на дотации (937) на ден 31 декември 2022 година, како и финансиската успешност и паричните текови за годината која завршува со тој датум, во согласност со применливата рамка за финансиско известување.

Мислење за усогласеност со закони и прописи

Според наше мислење, активностите, финансиските трансакции и информации, рефлектирани во финансискиот извештај на Општина Прилеп за 2022 година, на сметката на расходи на буџет на дотации (937), во сите материјални аспекти 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.

4. Останати прашања

4.1. Согласно член 5 став 4 од Законот за пожарникарството[1], територијалната противпожарна единица од Општина Прилеп има обврска да ја покрива и територијата на Општина Долнени. Минималниот број на професионални пожарникари во противпожарните единици се одредува според бројот на жители на општините за кои е формирана, а средствата за плати и надоместоци на вработените се обезбедуваат од Буџетот на Република Северна Македонија. Покрај овој критериум, бројот на професионални пожарникари треба да зависи и од големината на подрачјето кое го покрива противпожарната единица, степенот на загрозеноста од пожари, видот на објектите што се заштитуваат, бројот и големината на противпожарните единици во правните лица и бројот и големината на доброволните противпожарни единици.

Според пописот од 2021 година, Општина Прилеп има 69.025 жители, додека општина Долнени која ја покрива противпожарната единица има 13.126 жители или бројот на жители заедно изнесува 82.151 жители, критериум по кој ТППЕ треба да има вработено 55 професионални пожарникари[2].

Со Правилникот за систематизација е предвидено вработување на 47 професионални пожарникари, со 31 декември 2022 година вработени се 34 професионални пожарникари и 8 се ангажирани преку приватна агенција за привремени вработувања финансирани од сметка на основниот буџет (630) со што не е испочитуван законски утврдениот минимум.

Недостатокот на човечки ресурси за извршување на оперативните функции создава ризик од ненавремено и несоодветно постапување на ТППЕ во случај на пожари, спасување на животот на граѓаните и заштита на имотот, поради што ревизијата смета дека е потребно зголемување на наменската дотација за ТППЕ, за нови вработувања со цел нејзино ефикасно оперативно функционирање.

4.2. Согласно член 49 од Законот за пожарникарството, за финансирање на активностите на ТППЕ, кои се во нејзина надлежност, Општина Прилеп има можности за остварување на дополнителни приходи од наплатени парични казни за сторени прекршоци од областа на заштита од пожари и експлозии, доброволни прилози и други средства од осигурителните друштва, фондации, правни и физички лица наменети за унапредување на заштитата од пожари и приходи од сопствени извори за извршени услуги.

Општина Прилеп не остварува приходи по овие основи, освен приходите од осигурителните друштва во износ од 2% од наплатените премии за

---

[1] „Сл. Весник на Република Македонија“ бр. 67/04, 81/07, 55/13, 158/14, 193/15, 39/16 и „Сл. Весник на Република Северна Македонија“ бр. 152/19
[2] Член 6 став 1 алинеја 4 од Законот за пожарникарството

осигурување на моторните возила и осигурување од одговорност од употреба на моторните возила, за кои нема увид во висината на средствата што треба да се уплатат по овој основ, ниту пак законска обврска да изврши надзор и контрола врз точноста и вистинитоста на уплатените средства.

Исто така, согласно член 6 став 4 од Законот за пожарникарството, општината која нема формирано противпожарна единица, има законска обврска да учествува во финансирањето на противпожарната единица која го покрива нејзиното подрачје, во висина сразмерно на бројот на жителите, меѓутоа општината чиешто подрачје се покрива од ТППЕ Прилеп, односно општина Долнени не учествува во финансирање на противпожарната единица на Општина Прилеп.

Поради недоволно прецизните одредби со кои се регулира наплатата на приходите, недостасува соодветен надзор и контрола, а приходите не се на ниво што ќе обезбедат ТППЕ во целост да ги извршува своите одговорности и надлежности. Во насока на обезбедување целосност, навременост и точност во наплатата на приходите, ревизијата смета за потребно да се извршат дополнувања на законските одредби кои ќе обезбедат јасни и прецизни контролни механизми во функција на надминување на истакнатите слабости.

4.3. Согласно Законот за вработените во јавниот сектор[3], вработените во јавниот сектор се категоризираат во четири основни групи, според кои професионалните пожарникари вработени во територијалните противпожарни единици имаат статус на овластени службени лица во областа на безбедноста и припаѓаат на група II – работни места на службени лица со посебни овластувања, односно лица кои засновале работен однос во институциите во јавниот сектор од областа на безбедноста, одбраната и разузнавањето заради вршење на посебни овластувања, подгрупа 10 – други овластени службени лица во областа на безбедноста, одбраната и разузнавањето. Во рамките на секоја подгрупа, со посебен закон или колективен договор се утврдуваат повеќе категории на работни места.

Со Законот за пожарникарството се утврдени три категории на работни места и тоа: категорија А – Високо раководни пожарникари спасители, категорија Б – Раководни пожарникари спасители и категорија В – Професионални пожарникари спасители. Во категоријата А се утврдени 5 нивоа на раководни работни места, а во категоријата Б и В по 4 нивоа на работни места. Поради видот и природата на работите што ги извршуваат, износот на платата на професионалните пожарникари во противпожарните единици од членот 5 на законот е поголема за 20% од платата на другите вработени со соодветна стручна подготовка за работни места во општинската администрација[4].

[3] „Службен весник на Република Македонија“ бр. 27/14, 199/14, 27/16, 35/18 и 198/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 143/19 и 14/20
[4] Член 13 од Законот за пожарникарството

Со пренесување на надлежноста на пожарникарството на единиците на локалната самоуправа со допис[5] Министерството за внатрешни работи ги известува општините за начинот на пресметка на плата на вработените во ТППЕ, повикувајќи се на член 71 и 72 од Колективниот договор на Министерството за внатрешни работи, каде е утврдено дека на униформираните лица им се зголемува платата за 20% заради специфичните услови за работа, како и процентуално зголемување на платата за работа подолга од полното работно време, за работа ноќе и викенд денови, за работа во денови на празник и за работа во смени.

Од причина што остварувањето на правото на вработените во ТППЕ на плата поголема за 20% од платата на другите вработени со соодветна стручна подготовка за работни места во општинската администрација е законска одредба која е недоволно прецизна, имајќи во предвид дека структурата на вработените кај општините е многу различна и зависи од повеќе фактори, начинот на пресметка и исплата на плата во голем број на ЕЛС е оспоруван од страна на професионалните пожарникари во речиси цела држава.

Пред надлежните судови поведени се значителен број на судски постапки, каде како незадоволни странки т.е. тужители учествуваат професионалните пожарникари, кои по судски пат бараат поголема разлика во исплата на додатокот на плата за посебни услови при работа во висина од 20%, согласно член 13 од Законот за пожарникарството. Како резултат на тоа што пресудите во најголем дел се во полза на професионалните пожарникари, во изминатите години општините имаат исплатено значителни буџетски средства како за подмирување на главниот долг, така и за камати, адвокатски, судски и административни трошоци.

Имајќи ја во предвид оваа состојба, голем број од општините, вклучувајќи ја и Општина Прилеп, имаат извршено измена и дополна на Правилниците за плати, надоместоци на плати и други примања на своите вработени, но немаат склучено Колективен договор на ниво на работодавач, при што платите на професионалните пожарникари се прилагодени врз основа на добиените пресуди.

Од друга страна, согласно Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа[6] и Законот за пожарникарството, средствата за финансирање за платите и надоместоците на вработените во ТППЕ се обезбедуваат од Буџетот на Република Северна Македонија преку наменски дотации[7] и истите се

---

[5] Бр. 17. 2 - 44244/1 од 19.07.2005 година

[6] Сл. Весник на Република Македонија“ бр. 61/04, 96/04, 67/07, 156/09, 47/11, 192/15 и 209/18 и „Сл. Весник на Република Северна Македонија“ бр. 244/19, 53/21, 77/21, 150/21 и 173/22 Сл. Весник на Република Македонија“ бр. 61/04, 96/04, 67/07, 156/09, 47/11, 192/15 и 209/18 и „Сл. Весник на Република Северна Македонија“ бр. 244/19, 53/21, 77/21, 150/21 и 173/22

[7] Почнувајќи од 2019 година, распределбата на средствата по општини се врши преку Министерството за одбрана, а во 2021 година согласно Уредбата за методологија за распределба на наменски дотации

ограничени, односно не се во висина на потребните средства.

И покрај најавите за систематско решавање на проблемот со платите на пожарникарите преку усвојување на јасно и прецизно законско решение, до денот на вршење на ревизијата не се преземени конкретни мерки од страна на надлежните институции, за што ревизијата е на мислење дека во периодот што следи треба да се премине кон надминување на вака утврдената состојба.

5. 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 планирана и извршена во периодот од 13.03.2023 до 30.06.2023 година кај Општина Прилеп од тим на Државниот завод за ревизија.

Од страна на Државниот завод за ревизија извршена е ревизија и издаден е извештај за финансиските извештаи и ревизија на усогласеност на Општина Прилеп, сметка на расходи на буџет на дотации (937), за 2015 година, во кој е изразено мислење без резерва за вистинитоста и објективноста на финансиските извештаи и за усогласеност со закони и прописи.

6. Опфат и ограничувања

Нема ограничувања во опфатот на ревизијата.

7. Одговорност за финансиски извештаи

Финансиските извештаи се одговорност на градоначалникот на Општина Прилеп, застапувано од:

- Борче Јовчески, градоначалник на Општина Прилеп од 27.10.2021 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

за плати и додатоци на плати за вработените во територијалните противпожарни единици за 2021 година („Сл. весник на Република Северна Македонија" бр. 298/2020)

информации, рефлектирани во финансиските извештаи се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

8. 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 општината, 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.

9. Одговор на ревидираниот субјект

Прашањата кои ги покрива овој извештај беа дискутирани на завршниот состанок со раководството и одговорните лица на Општина Прилеп, одржан на ден 22.08.2023 година, за кои дадоа свои коментари и објаснување.

Од одговорното лице на Општина Прилеп не се доставени забелешки на Нацрт извештајот број 16-184/13 од 11.09.2023 година.

БИЛАНС НА ПРИХОДИ И РАСХОДИ ЗА 2022 ГОДИНА

во 000 ден.

Опис на позицијата	Образложение	2022	2021
Приходи			
Трансфери и донации	3.1.1.	23.948	20.914
Вкупно приходи		**23.948**	**20.914**
Расходи			
Тековни расходи			
Плати, наемнини и надоместоци	3.2.1.	21.721	20.914
Вкупно тековни расходи		**21.721**	**20.914**
Капитални расходи	3.3.	**2.227**	**0**
Вкупно расходи		**23.948**	**20.914**

БИЛАНС НА СОСТОЈБА НА 31.12.2022 ГОДИНА

во 000 ден.

Опис на позицијата	Образложение	2022	2021
Актива			
Тековни средства			
Активни временски разграничувања	4.1.1.	1.778	1.804
Вкупно тековни средства		**1.778**	**1.804**
Вкупна актива		**1.778**	**1.804**
Пасива			
Тековни обврски			
Краткорочни обврски за плати и други обврски спрема вработените	4.2.1.	1.778	1.804
Вкупно краткорочни обврски		**1.778**	**1.804**
Вкупна пасива		**1.778**	**1.804**