



ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

Палата „Емануел Чучков“
ул. Јордан Мијалков ББ
1000 Скопје
Република Македонија
Тел: + 389 2 3211 262
Факс: + 389 2 3126 311
e-mail: dzr@dzr.gov.mk
www.dzr.gov.mk

Број:12-96/35

Дата: 20.12.2017

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Резиме

Државниот завод за ревизија изврши ревизија на усогласеност на тема „Преземање на обврски и финансиска нестабилност кај единиците на локална самоуправа“ во Република Македонија за период од 2012 до 2016 година.

За ревизијата на усогласеност на тема „Преземање на обврски и финансиска нестабилност кај единиците на локална самоуправа“ за периодот од 2012 до 2016 година, ревизијата изрази неповолен заклучок за усогласеноста со законската регулатива, упатствата и воспоставените политики во делот на преземање на обврски и прогласување на финансиска нестабилност кај единиците на локална самоуправа.

Ревизија на усогласеност на тема “Преземање на финансиски обврски и финансиска нестабилност кај единиците на локална самоуправа“ во изминатиот период кој му претходи на периодот предмет на ревизија не е вршена.

Со извршената ревизија на усогласеност на тема „Преземање на обврски и финансиска нестабилност кај единиците на локална самоуправа“ утврдени се следните состојби:

- кај општините карактеристична е состојбата на нереално планирање на буџетите, односно ревизијата констатира дека има значително отстапување на планираните во однос на реализираните приходи;
- учеството на неизмирените обврски спрема добавувачите на 31 декември по години од 2012 до 2016 година, во однос на остварените приходи по години на ниво на општини, се движи од 25% до 44%, а учеството на неизмирените

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 1

обврски по долгорочни позајмици и кредити на 31 декември по години од 2012 до 2016 година во однос на остварените приходи по години на ниво на општини се движи од 11% до 18%;

- постои разлика на податоците за краткорочните обврски спрема добавувачите и долгорочните обврски по разни основи, презентирани во прашалниците кои беа доставени до општините од страна на Државниот завод за ревизија, со податоците искажани во Билансите на состојба и податоците доставени од општините во кварталните извештаи до Министерството за финансии;
- пописот на обврските спрема добавувачите најчесто претставува спецификација на салда со состојба на 31 декември за годината за која се врши пописот без да биде утврден правниот основ, односно документацијата од која истите произлегуваат и датумот/годината од кога потекнуваат;
- во врска со примената на одредбите од Законот за финансиска дисциплина по однос на роковите за плаќање на обврските кон добавувачите, утврдивме дека кај дел на општините не се применуваат одредбите од истиот, а кај општините со блокирани сметки не постојат реални можности за примена;
- ниту една од општините кај кои се исполнети услови за финансиска нестабилност не постапиле во согласност со Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, бидејќи не прогласиле финансиска нестабилност и не ги презеле потребните активности;
- утврдените средства со Решение за износот на парични средства неопходни за вршење на дејноста на општините, кои се изземаат од извршување, донесени од претседателите на Основните судови месно надлежени, се во износи кои не овозможуваат наплата на износите по извршните налози по кои се блокирани сметките на општините;
- општините кои ги исполниле условите за финансиска нестабилност и покрај таквата состојба, имаат започнато нови капитални проекти, имаат нови вработувања и унапредувања на постојните вработени, а присутна е и појавата да вршат плаќање на обврските спрема добавувачите со пресметки (цесии, компензации и сл.) и
- дел од општините кои користеле позајмици од Буџетот на Република Македонија вршеле враќање на позајмените средства, но поголем број на општини не ги вратиле позајмените средства, иако рокот за тоа е изминат.

За надминување на констатираните состојби дадени се препораки во извештајот.

Од страна на законските застапници на субјектите предмет на ревизија не се добиени забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 2

1. Вовед

- 1.1. Извршивме ревизија на усогласеноста на тема „Преземање на обврски и финансиска нестабилност кај единиците на локална самоуправа“ во Република Македонија за период од 2012 до 2016 година, со законската регулатива, упатства и воспоставени политики кои ја регулираат оваа материја.
- 1.2. Ревизијата на усогласеност 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 согласно член 23 од Законот за државна ревизија.
- 1.3. Досега не е вршена ревизија и не е издаден извештај за ревизија на усогласеноста на тема „Преземање на обврски и финансиска нестабилност кај единиците на локална самоуправа“.
- 1.4. Согласно одредбите од законската регулатива, кои го уредуваат постапувањето во услови на финансиска нестабилност, блокирани сметки, искажување на краткорочните и долгорочните обврски, пописот на истите, плаќањата во состојба на блокирани сметки почитување на роковите за плаќање, раководствата (градоначалниците) на поделните општини и градот Скопје се одговорни за веродостојно и точно презентирање на податоците, наменското и законското користење на средствата и постапување во услови на финансиска нестабилност согласно позитивните законски прописи.

Оваа одговорност вклучува: дизајнирање, имплементација и одржување на внатрешна контрола која што е релевантна за начинот на презентирање на податоците во финансиските извештаи, објективно презентирање на истите, 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 субјектите опфатени со оваа ревизија се исто така одговорни за осигурување дека активностите, финансиските трансакции и информации, рефлектирани во податоците во финансиските извештаи се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

- 1.5. Одговорност на ревизорите е да изразат заклучок за тоа дали општините кои се во состојба на финансиска нестабилност постапуваат согласно одредбите од позитивните законски прописи кои ја регулираат оваа материја, дали искажаните состојби на обврските во финансиските извештаи – Биланс на состојба по годишните сметки се реално и објективно искажани, дали пописот

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 3

на обврските се извршува согласно одредбите од Законот и Правилникот за сметководството на буџетите и буџетските корисници, дали во периодот на блокирани сметки се вршат плаќања со пресметки (компензации, цесии и сл.), дали се применуваат одредбите од Законот за финансиска дисциплина во однос на почитување на роковите за плаќање и дали се применуваат одредбите од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа во делот на финансиска нестабилност.

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 активностите и мерките преземени од единиците на локалната самоуправа се во согласност со законската регулатива, кои ја уредуваат предметната материја утврдена со ревизијата. 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 податоците во финансиските извештаи со цел да се дизајнираат ревизорски постапки кои се соодветни во околностите, но не за целите на изразување на мислење за ефективност на внатрешните контроли на субјектот. Ревизијата исто така вклучува оценка на соодветноста на користените сметководствени политики и на разумноста на сметководствени проценки направени од страна на раководството на субјектот, како и оценка на севкупното презентирање на бараните податоци во врска со преземањето на обврски и финансиска нестабилност кај единиците на локална самоуправа. 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 усогласеноста на тема „Преземање на обврски и финансиска нестабилност кај единиците на локална самоуправа“ во Република Македонија за период од 2012 до 2016 година е да се приберат достатни и соодветни ревизорски докази, за да се донесе заклучок, дали активностите и информациите во врска обврските и финансиска нестабилност кај единиците на локална самоуправа се во согласност, во сите материјални аспекти, со

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 4

1. _____
2. _____
3. _____

критериумите кои ја уредуваат оваа област.

2.2. Критериуми во однос на кои предметната материја е споредувана се:

Законска рамка од областа на дејноста на субјектот:

- Закон за локална самоуправа;
- Закон за буџетите;
- Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа;
- Закон за сметководство на буџети и буџетски корисници;
- Закон за платниот промет;
- Закон за финансиска дисциплина;

Подзаконски акти:

- Правилник за сметководството на буџетите и буџетските корисници;
- Упатство за трезорско работење;

Интерни акти на субјектот:

- Статути;
- Одлуки за внатрешна организација;
- Правилници за систематизација на работните места;
- Правилници за вршење на попис на средствата и обврските.

2.3. Ревизијата од точка 1.1. погоре е планирана и извршена во периодот од 15.03.2017 до 31.08.2017 година. Со ревизијата ги опфативме сите 81 општина преку прашалници, Министерството за локална самоуправа и Министерството за финансии Сектор буџет и Сектор трезор во рамки на своите надлежности согласно законската регулатива. На прашалниците одговор добивме од 77 општини или 95% од општините во Република Македонија. При тоа избравме 12 општини во кои ревизијата ја спроведовме со техники на проверка на документација, со прибирање на докази и тоа: Куманово, Зелениково, Градско, Неготино, Берово, Пехчево, Желино, Боговиње, Тетово, Делчево, Зрновци и Карбинци. Со ревизијата ги опфативме годините од 2012 до 2016 година, а за одредени прашања заклучно со мај 2017 година. Ревизијата се изврши од тим на Државниот завод за ревизија .

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 5

3. Наоди и препораки

Прашањата кои ги покрива овој извештај беа дискутирани на завршниот состанок со раководствата и одговорните лица на субјектите - предмет на ревизија на ден 10.10.2017 година.

Од страна на законските застапници на субјектите предмет на ревизија не се добиени забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор.

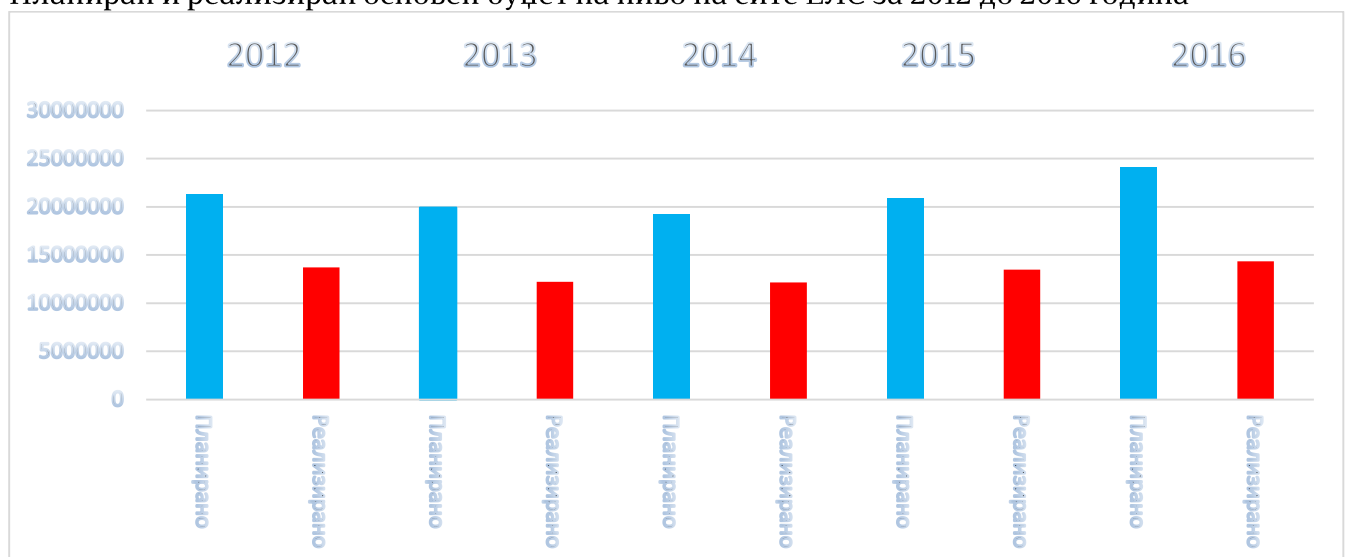
Констатирани се следните состојби:

Планирани и реализирани буџети кај општините

3.1. Усогласеност со закони и прописи

3.1.1. Кај единиците на локална самоуправа процесот на буџетирање односно постапката на изготвување, донесување и извршување на буџетот на општината е регулирана со Законот за буџетите и Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа. Согласно законските прописи во единиците на локална самоуправа надлежни органи за овие активности се градоначалникот и советот. За изготвување и извршување на буџетот е одговорен градоначалникот, а донесувањето на буџетот е обврска на советот. Со извршената ревизија и направените анализи на податоците по години од 2012 до 2016 година, констатиравме дека кај општините карактеристична е состојбата на нереално планирање на буџетите, односно ревизијата констатира дека има значително отстапување на планираните во однос на реализираните приходи и тоа: за 2012 година буџетираните приходи се реализирани со 64%, за 2013 година со 61%, за 2014 година со 63%, за 2015 година со 65% и за 2016 година со 60%, што е прикажано во графикон подолу, а во прилог на извештајот даден е Прилог бр.1.

Планиран и реализиран основен буџет на ниво на сите ЕЛС за 2012 до 2016 година



Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 6

Состојбата на значително отстапување на планираниот со реализираниот буџет не е во согласност со одредбите од членот 36 став 3 од Законот за буџетите и членот 29 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа. Согласно наведените членови доколку во текот на извршувањето на буџетот градоначалникот на општината оцени дека се неопходни позначајни прераспределби на одобрените средства со буџетот или дека реализацијата на приходите и другите приливи значително отстапува од планот, предлага на советот на општината изменување и дополнување на буџетот. Исто така доколку во текот на фискалната година приходите и расходите не се остварат како што е планирано во буџетот на општината, градоначалникот му предлага на советот измени и дополнувања на буџетот (ребаланс) во годината, во согласност со закон.

И по извршените ребаланси на буџетите не се надминуваат состојбите на неусоогласеност на планираните и реализирани приходи. Има општини кај кои и покрај минималната реализација на буџетот не се изготвува и донесува ребаланс на буџетот. Нереалното планирање на буџетите е карактеристика и во донесените Програми за одделни дејности кои се во надлежност на општините, а кои и покрај неостварувањето на буџетите не се менуваат и не се намалува обемот на утврдените плански активности/работи, кое од друга страна им овозможува на градоначалниците да спроведуваат постапки за јавни набавки и да преземаат обврски иако нема реална можност од обезбедување на средства.

Препораки:

- одделенијата за буџетска координација планирањето на буџетските приходи и расходи, при изготвувањето на буџетот, да го темелат на реалните состојби и можности на единиците на локална самоуправа и податоците за остварувањата во претходните години во функција на добро менаџерско управување;
- градоначалниците да предлагаат на советот на единиците на локална самоуправа измени и дополнување на буџетот, во случај на отстапување на остварените од планираните буџетски приходи и расходи и
- при неостварување на планираните буџети надлежните служби да пристапат кон измена на буџетските програми.

Краткорочни, долгорочни обврски, обврски по основ на судски извршни решенија и попис на обврските

3.1.2. Со извршената ревизија ја споредивме состојбата на краткорочните обврски, односно на неизмирените обврски спрема добавувачите на 31 декември по години од 2012 до 2016 година, во однос на остварените приходи по години на ниво на општини. Истата е прикажана во следната табела:

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 7

ЕДИНИЦИ НА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

во 000 денари

Година	Обврски спрема добавувачи	Остварени приходи на ниво на основен буџет	Учество на обврските спрема добавувачите во вкупно остварените приходи
2012	3.420.020	13.712.155	25%
2013	5.432.316	12.213.723	44%
2014	4.882.755	12.134.853	40%
2015	4.501.800	13.483.995	33%
2016	5.033.065	14.338.425	35%

Констатиравме дека податоците за неизмирените обврски прикажани во годишните сметки во финансискиот извештај Биланс на состојба, во сметководствената евиденција и доставените одговори на прашалниците се разликуваат кај дел од општините, а таа разлика на ниво на општини изнесува:

- во Билансот на состојба за 2015 година во однос на податоците од прашалникот, е искажан поголем износ на краткорочните обврски спрема добавувачите од 71.623 илјади денари и

- во Билансот на состојба за 2016 година во однос на податоците од прашалникот, е искажан поголем износ на краткорочните обврски спрема добавувачите од 160.098 илјади денари. (Прилог бр.2)

Согласно Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа член 32, градоначалникот на општината е должен до Министерството за финансии и до советот да доставува квартални извештаи за извршување на буџетот. Кварталните извештаи содржат повеќе податоци помеѓу кои и податоците за неизмирените обврски до 30, 60 и над 60 дена.

Со анализата на податоците прикажани во кварталните извештаи доставени од општините до Министерството за финансии, неизмирените обврски по овие основи со состојба на 31.12.2016 година, се на вкупен износ од 4.426.182 илјади денари и се разликуваат, односно се помалку искажани за 606.883 илјади денари во однос на податоците искажани во табелата.

Причините за неусогласеноста на податоците кај дел од општините произлегуваат од ненавремено евидентирање на обврските односно евидентирање во моментот на плаќање, несоодветно евидентирање на обврските за соодветната фискална година, како и несоодветно известување за неизмирените обврски со кварталните извештаи до Министерството за финансии.

3.1.3. Со извршената анализа на добиените податоци и увид во документацијата, ревизија констатира дека општините во сметководствената евиденција евидентираат и долгорочни обврски и истите ги искажуваат во финансискиот

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 8

1. _____
2. _____
3. _____

ЕДИНИЦИ НА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

извештај Биланс на состојба. Долгорочните обврски се по основ на позајмици и кредити и состојбата на истите на 31 декември, по години од 2012 до 2016 година, во однос на остварените приходи по години на ниво на општини, прикажана е во следната табела:

во 000 денари

Година	Долгорочни обврски	Остварени приходи на основен буџет	Учество на долгорочните обврски во вкупно остварените приходи
2012	1.449.973	13.712.155	11%
2013	1.795.578	12.213.723	15%
2014	2.132.332	12.134.853	18%
2015	2.093.314	13.483.995	16%
2016	2.069.036	14.338.425	14%

Констатиравме дека податоците за неизмирените долгорочни обврски прикажани во годишните сметки во финансискиот извештај Биланс на состојба, сметководствената евиденција и доставените одговори на прашалниците се разликуваат кај дел од општините, а на ниво на општини изнесува и тоа:

- во Билансот на состојба за 2015 година во однос на податоците од прашалникот, е искажан помал износ на долгорочни обврски од 431.676 илјади денари и
- во Билансот на состојба за 2016 година во однос на податоците од прашалникот, е искажан помал износ на долгорочни обврски од 556.839 илјади денари. (Прилог бр.3)

Несоодветното презентирање на податоците за краткорочните и долгорочните обврски не е во согласност со одредбите од членот 22 став 5 од Законот за сметководството на буџетите и буџетските корисници според кои основните финансиски извештаи мораат да дадат точен, вистинит и целосен преглед на приходите и другите приливи, расходите и другите одливи, како и состојбата на средствата, обврските и изворите на средствата и има за ефект нереално искажување на обврските и погрешно информирање на официјалните институции и заинтересираните субјекти за истите.

Препорака:

Градоначалниците на единиците на локалната самоуправа да преземат активности во насока на точно, навремено и целосно евидентирање на обврските (краткорочни и долгорочни) и истите на барање на надлежни институции во државата да се доставуваат во реални и точни износи.

3.1.4. Од увидот извршен со оваа ревизија кај дел од општините и досегашната пракса при вршење на ревизиите кај истите, во делот на законитоста и правилноста на вршењето на пописот на обврските, е констатирано дека пописот на обврските

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 9

1. _____
2. _____
3. _____

ЕДИНИЦИ НА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

спрема добавувачите најчесто претставува спецификација на салда со состојба на 31 декември за годината за која се врши пописот без да биде утврден правниот основ, односно документацијата од која истите произлегуваат и датумот/годината од кога потекнуваат. Тоа не е во согласност со одредбите од членот 31-в од Правилникот за сметководство за буџетите и буџетските корисници, според кој Комисијата за попис, треба да го утврди правниот основ за постоење на обврските, да потврди дека преземените обврски се уредно, хронолошки, целосно и правилно евидентирани во сметководствената евиденција и да ги утврди причините за неизмирените обврски спрема добавувачите.

Неизвршувањето на пописот согласно законската регулатива создава ризик од нецелосно евидентирање на обврските и нереално искажување на билансните позиции, како и намалување на квалитетот на информациите кои ги даваат финансиските извештаи.

Препорака:

Одговорните лица да преземат мерки и активности за спроведување на пописот на обврските утврдувајќи го правниот основ како и причините за неплаќање на истите.

3.1.5. Врз основа на податоците добиени од општините, а во врска со обврските по основ на судски извршни решенија и камата пресметана по истите, утврдивме состојба прикажана во следната табела:

во 000 денари

Година	Број на општини кои евидентирале судски извршни решенија	Износ по судски извршни решенија	Број на општини кои евидентирале камата	Износ на камата
2012	17	257.103	8	13.591
2013	17	173.578	10	29.632
2014	20	206.802	15	49.980
2015	20	247.646	14	52.652
2016	20	248.664	14	109.168

За состојбата по судските извршни решенија и каматата по истите, освен податоците добиени од општините, добивме спецификација со податоци за износот на обврските по налози за извршување и камата по истите, и од Министерството за финансии.

Од извршената анализа на податоците за евидентираниите обврски по судски извршни решенија и каматата по истите, со состојба на 31.12.2016 година кај општините и состојбата искажана во спецификацијата од Министерството за финансии, констатиравме дека кај општините евидентиран е износ на обврски по судските извршни решенија од 248.664 илјади денари и камата во износ од 109.168 илјади денари, а според податоците добиени од министерството износот на обврски

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 10

1. _____
2. _____
3. _____

по судските извршни решенија изнесува 1.900.685 илјади денари и каматата 398.242 илјади денари. Се јавува разлика на помалку искажани обврски по судски извршни решенија кај општините во однос на податоците од министерството за износ од 1.652.021 илјади денари и за камата во износ од 289.074 илјади денари. Ваквата состојба произлегува од неевидентирани обврски по судски извршни решенија или евидентирани обврски спрема добавувачи, но кога истите добиле судски епилог не се прекнижени на обврски по судски извршни решенија.

Тоа има за ефект нереално презентирање на податоците за видот на обврските спрема добавувачите, во сметководствената евиденција и Билансот на состојба, како составен дел на годишните финансиски извештаи.

Несоодветното презентирање на податоците за видот на обврски не е во согласност со одредбите од членот 22 став 5 од Законот за сметководството на буџетите и буџетските корисници според кои основните финансиски извештаи мораат да дадат точен, вистинит и целосен преглед на приходите и другите приливи, расходите и другите одливи, како и состојбата на средствата, обврските и изворите на средствата и има за ефект нереално искажување на обврските и погрешно информирање на официјалните институции и заинтересираните субјекти за истите.

Препорака:

Надлежните служби во општините да преземат мерки и активности за соодветно евидентирање на обврските спрема добавувачите, според статусот на истите (редовни обврски и обврски по судски извршни решенија).

Финансиска дисциплина

3.1.6. Во врска со примената на одредбите од Законот за финансиска дисциплина по однос на роковите за плаќање на обврските спрема добавувачите, со анализа на добиените податоци од општините и од извршениот увид на документацијата, кај општините кои беа предмет на ревизија, утврдивме дека кај дел не се применуваат одредбите од Законот за финансиска дисциплина по однос на роковите за плаќање на обврските кон добавувачите, а кај општините со блокирани сметки не постојат реални можности за примена на истите.

Состојбата на непочитување на роковите за плаќање на обврските кон добавувачите не е во согласност со одредбите од членот 6 став 1 и членот 7 став 1 алинеа 1 од Законот за финансиска дисциплина според кои во деловна трансакција меѓу субјект од јавниот сектор и економски оператор од приватниот сектор не може да се договори рок за исполнување на паричните обврски подолг од 60 дена во случај кога субјектот од јавниот сектор се јавува како должник и во случај кога рокот за плаќање не е утврден во деловната трансакција меѓу економските оператори од приватниот сектор, односно меѓу субјектите од јавниот сектор и економските оператори од приватниот сектор, или кога договорите содржат ништовна одредба во однос на рокот за плаќање, согласно со одредбите од овој закон, должникот треба да ги

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 11

исполни своите парични обврски во рок од 30 дена од денот кога должникот ја примил фактурата. Неплаќањето на обврските во утврдените рокови доведува до ненавремено исполнување на паричните обврски кои произлегуваат од реализацијата на деловните трансакции, можност од акумулирање на обврски спрема доверителите и ризик од постапки за наплата пред надлежните судови и извршители.

Препорака:

Градоначалниците на единиците на локалната самоуправа навремено да вршат исполнување на паричните обврски кои произлегуваат од реализацијата на деловните трансакции, во согласност со Законот за финансиска дисциплина.

Финансиска нестабилност кај единиците на локална самоуправа

3.1.7. Во периодот од 2012 година заклучно со мај 2017 година, дел од општините во Република Македонија се во состојба на финансиска нестабилност која произлегува од исполнување на условите пропишани со членот 39 став 1 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, односно сметката на општините е блокирана подолго од шест месеци или во период од шест месеци, континуирано секој месец, со состојба на крајот на месецот, вкупниот износ на неизмирени обврски над 60 дена, надминува 80% од реализираните приходи на основниот буџет на општината во претходната година.

Со ревизијата утврдивме дека градоначалниците на општините кои се во состојба на финансиска нестабилност немаат донесено одлука за прогласување на финансиска нестабилност на општината, што не е во согласност со одредбите од членот 39 став 2 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа.

Поради тоа не е постапено и по одредбите од:

- членот 39 став 3 од Законот според кој градоначалникот на општината го известува советот на општината, Министерството за финансии, Министерството за локална самоуправа и Заедницата на единиците на локалната самоуправа на Република Македонија во рок од три дена од денот на донесување на одлуката за прогласување на финансиската нестабилност и
- членовите 40, 41, 42 и 43 со кој се регулирани активностите во врска со координација на процесот за надминување на финансиската нестабилност, мерките за надминување на финансиската нестабилност, постапувањето по надминување на финансиската нестабилност и реализацијата на планот на мерки за надминување на финансиската нестабилност на општината, додека трае финансиската нестабилност на општината.

Претходно наведеното произлегува од непочитување на одредбите од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа делот со кој е регулирано постапувањето во услови на финансиска нестабилност на општината.

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 12

1. _____
2. _____
3. _____

Ефектот од тоа е понатамошно работење на општините како да не е во состојба на финансиска нестабилност, преземање на нови капитални проекти и инвестиции, зголемување на бројот на вработувањата во општинската администрација и унапредување на дел од вработените, основање на нови јавни претпријатија и локални јавни установи, започнување на постапки за јавни набавки, што на крај резултира со понатамошно зголемување на обврските и задолжување на општината.

Препорака:

- Градоначалниците на општините кога ќе настане состојба на финансиска нестабилност да постапат согласно одредбите од членовите 39 до 43 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, односно да донесат одлука за прогласување на финансиска нестабилност и да преземат активности кои произлегуваат од состојбата на финансиска нестабилност.
- Министерството за финансии како орган кој врши надзор над спроведувањето на одредбите од Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа да ги преземе законски пропишаните мерки за непостапување во случај на настанување на финансиска нестабилност во општините.

3.1.8. Со цел утврдување на учеството на општините со блокирани сметки во вкупниот број на општини и задолженоста на истите, направена е анализа врз основа на податоците добиени од страна на општините, на МФ и од извршениот увид при ревизијата кај дел од општините. При тоа ги утврдивме следните состојби:

- во периодот од 2012 до мај 2017 година бројот на општини со блокирани сметки се менува (Прилог бр.4), односно состојбата по години е следна:

2012	2013	2014	2015	2016	2017
17	14	11	12	14	16

- во периодот 2012-2016 година континуирано се блокирани 7 (седум) општини;
- во тек на 2016 година, 11 (единаесет) општини континуирано биле со блокирани сметки во период од 6 месеци;
- во 2016 година кај 11 (единаесет) општини во РМ во период од шест месеци континуирано секој месец, со состојба на крајот на месецот, вкупниот износ на неизмирени обврски над 60 дена надминува 80% од реализираните приходи на основниот буџет на општината во претходната година. Кај една од општините, надминувањето на неизмирени обврски достигнува до 389% од реализираните приходи на основниот буџет на општината во претходната година и

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 13

- блокирањето на сметките на општините со извршни судски решенија се по основ на неплатени обврски кон добавувачи и вработени, обврски за надомест на одземен имот и сл. Најчесто споменувани обврски за задолжување на општините се обврските кон градежните фирми и други изведувачи – добавувачи, ЕСМ - ЕВН како и наследените обврски по основ на експропријација на имот.

Горенаведените состојби упатуваат на заклучок дека во периодот од 2012 со мај 2017 година бројот на општини со блокирани сметки се менува и се движи од 20% во 2012 година до 19,75% во 2017 година, во однос на вкупниот број на општини во РМ кој од 2013 година е намален на 80 општини и Градот Скопје како посебна единица на локална самоуправа.

Според анализата за утврдување на процентот на задолженост на општините со блокирани сметки на ниво на РМ, земено се во предвид вкупниот износ на побарувањата по сите доставени спецификации по налози за извршување како и каматите по налози, при што го утврдивме следното:

- висината на долговите и состојбата на сметките на општините според вкупниот износ на налозите за извршување по години се зголемуваат и тоа: за 9% во 2013 година, 6,44% во 2014 година, 14,67% во 2015 година и 13,77 % во 2016 година, односно процентот на зголемување на обврските е највисок во 2015 година;
- по однос на каматите по налозите за извршување во 2013 година има намалување на износот на каматите за 8,95 %, додека во наредните години каматата има тренд на зголемување и тоа за 4,82% во 2014 година, 8,6% во 2015 година и 6,82% во 2016 година;
- вкупната задолженост на општините со блокирани сметки со мај 2017 година изнесува 2.035.715 илјади денари утврдена според вкупниот износ на налозите за извршување, а камата е пресметана во износ од 410.078 илјади денари. Каматата е пресметана од страна на Народна банка на Република Македонија до денот на изготвување на спецификацијата, конечниот износ на истата ќе биде утврден со целосната реализација на налозите за извршување;
- на ниво на општини вкупното задолжување по налози за извршување за период 2012-2016 година изнесува од 1.253.723 илјади денари во 2012 година, а 2016 година 1.900.685 илјади денари, односно констатиравме поголема задолженост на општините во РМ во 2016 година во однос на 2012 година за 51,6% и
- има општини кои се со блокирани сметки од 2005 година односно 2008 година, кои влегле во втора фаза на фискална децентрализација иако не ги исполнувале законски пропишаните услови.

Утврдените состојби упатуваат на заклучок дека вкупниот износ по налози за извршување секоја наредна година се зголемува, а со тоа и каматите по истите, а

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 14

одредбите од ЗИ¹ кои се однесуваат на извршување врз средства на сметка на должникот целосно не се применуваат, поради што долговите на блокираните општини на ниво на РМ се зголемуваат. Отсуството на континуитет во плаќање на обврските (истите не се исплаќаат/делумно се исплаќаат, а достасуваат и нови налози за извршување) значи и неможност од целосно спроведување на одредбите од член 201 и 202 од ЗИ, со кои се регулира редоследот за наплата и реализација на налозите за извршување. Сето ова упатува на ризикот од се поголема задолженост на општините што влијае врз целокупното работење на општините.

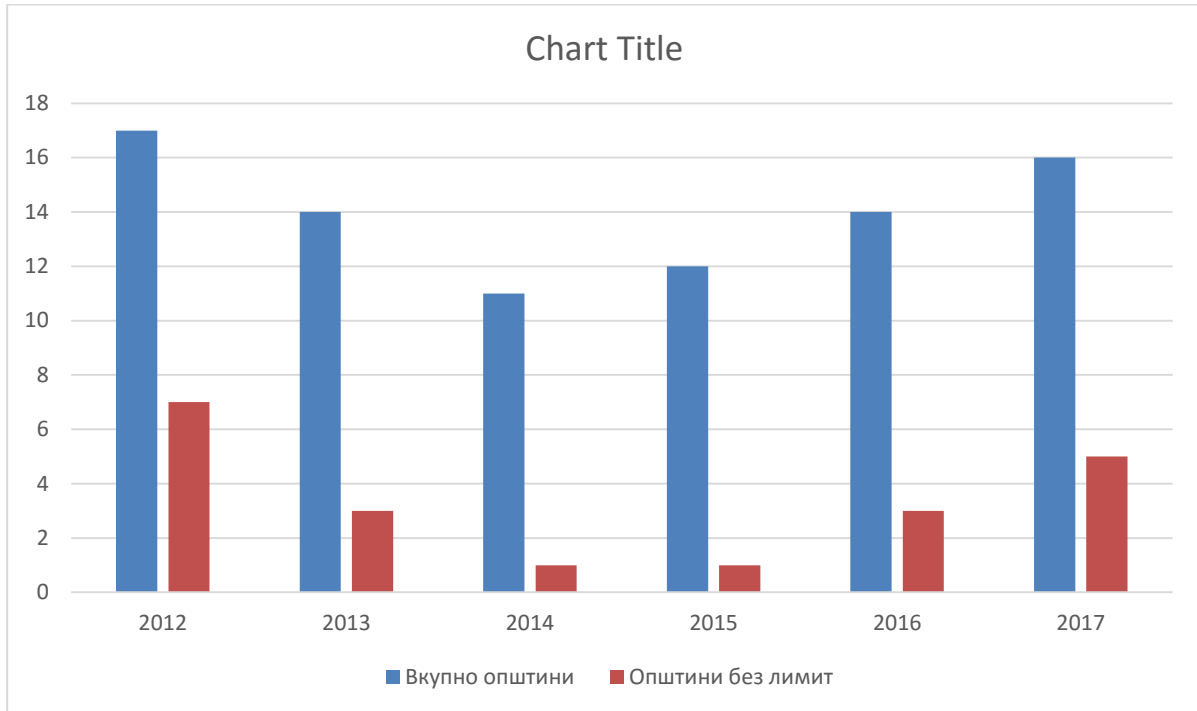
Препорака:

- Градоначалниците на општините кои имаат состојба на финансиска нестабилност да преземат активности и да изготват План на мерки за надминување на финансиската нестабилност со кои ќе овозможат извршување на налозите по кои е блокирана сметката.
- Владата на РМ преку Министерството за финансии да преземе мерки и активности, а во координација со општините со цел надминување на состојбите на финансиска нестабилност кај општините.

3.1.9. Кај општините со блокирани сметки утврдивме дека во периодот од 2012 година со мај 2017 година има општини кои работат со судски решенија за утврден лимит односно предмети и права кои се неопходни за вршење на дејноста и задачите на должникот, кои ги определува претседателот на судот на чие подрачје се спроведува извршното дејство, а има и општини кои се без утврден лимит, односно без судско решение. Во 2012 година 7 општини се без утврден лимит од страна на судот, во 2013 година 3 општини, во 2014 и 2015 година една општина, додека во 2016 година се 3, а во 2017 година 5 општини.

Со извршената анализа на податоците доставени од МФ и извршениот увид кај овие општини кои се претежно рурални и со слаб фискален капацитет утврдивме зголемување на износите по налозите за извршување, а со тоа и на каматите што упатува на заклучок дека, постојано е присутен ризикот од зголемување на долгот – обврските на општините кон доверителите. Во 2017 година една од овие општини ја надминала состојбата и излегла од блокада.

¹ „Сл.весник на РМ“
(бр.35/2005,50/2006;129/2006;8/2008;83/2009;50/10;83/10;88/10;171/10;148/11 и 187/13)



Препорака:

Градоначалниците на општините со блокирани сметки кои немаат утврден лимит, односно Решение од надлежниот суд, за износот на парични средства неопходни за вршење на дејноста на општината, кои се изземаат од извршување, да преземат активности за изготвување на План на мерки и во соработка со Министерството за финансии да изнајдат можности за надминување на финансиската нестабилност.

3.1.10. Врз основа на реализираните приходи на основниот буџет на општините со блокирани сметки за 2016 година, износот на парични средства неопходни за вршење на дејноста на општината, кои се изземаат од извршување (месечен лимит) и износот на истиот на годишно ниво, го утврдивме процентот на учество на лимитот на годишно ниво во вкупно реализираните приходи при што ги утврдивме следните состојби:

- од 14 блокирани општини, 11 општини се со статус блокада и утврден лимит со решение на судот;
- процентот на учество на вкупниот годишен износ на лимит во однос на реализираните приходи за односната година се движи од 23% - 134% и
- кај 3 општини утврдивме дека процент на учество на лимитот во вкупно реализираните приходи на општините е поголем, односно кај една општина утврдениот лимит на годишно ниво е за 34% поголем од вкупните реализирани приходи на годишно ниво, кај друга за 28% и кај една општина за 4%. Кај овие општини релевантно е што утврдените лимити не се корегирани повеќе години наназад, иако во годините 2013, 2014 реализираните приходи се менувале со тенденција на опаѓање и растење.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 16

Анализа е направена и за 2012, 2013, 2014 и 2015 година при што ги утврдивме следните состојби:

- Согласно одредбата 211 од ЗИ, претседателите на месно надлежните судови во РМ, врз основа на наод и мислење на вешти лица, носат решенија за износот на парични средства неопходни за вршење на дејноста на општината, кои се изземаат од извршување (лимит). Релевантно е што судовите – претседателот на судот во решенијата утврдуваат лимити со што општините во РМ се обезбедени со средства за нормално и непречено функционирање на сите дејности на општината, при што со останатите парични средства се врши/не се врши исплата на налозите за извршување;
- Кај поделни општини утврдениот лимит е поголем од реализираните приходи за соодветната година и истиот е утврден и непроменет во последните 3-4 години. Со тоа што износот на овие лимити е поголем од реализираните приходи упатува на заклучок дека овие општини непречено функционираат и ги извршуваат надлежностите, (преземаат нови обврски по капитални расходи, спроведуваат јавни набавки и т.н.), и создаваат можност за зголемување на задолжувањето, а со тоа и неможност општината да врши исплата на налози за извршување по кои таа е блокирана. Оваа состојба на отсуство на усогласен/соодветен сооднос помеѓу приходите и утврдениот лимит на општината на годишно ниво упатува на ризик од зголемување на износите на блокади на општините поради неможност за исплата на налозите за извршување, а со тоа и на каматите по налози, односно води кон зголемување на задолженоста и ризик по целокупното работење на истите.
- Исто така утврдивме дека од општините со блокирани сметки во периодот 2012-2017 години, 3 општини континуирано во период од 6 години имаат иста висина на лимит, 3 општини континуирано имаат ист лимит 4 години и 5 општини имаат ист лимит 3 години. Оваа состојба на еднаш донесен лимит и некорегирани во услови на реализирани приходи кои се разликуваат од година во година, упатува на ризик од неискористување на можностите особено во услови на поголема реализација на приходи да има поголема исплата на налозите за извршување, а со тоа и намалување на задолженоста на општините.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 17

График за % учество на годишниот лимит кај општини со блокирани сметки во вкупните приходи за 2016 година



Препорака:

Преседателите на судовите да ги преиспитаат донесените решенија за износот на парични средства неопходни за вршење на дејноста на општината, кои се изземаат од извршување (лимит) во функција на овозможување на наплата на извршните налози, а се со цел надминување на состојбата на финансиска нестабилност и дополнително задолжување на општините.

3.1.11. Во услови на финансиска нестабилност на општините во РМ, а според податоците добиени од општините со блокирани сметки утврдивме дека истите вршат капитални вложувања (изградба на објекти, патишта и друга комунална инфраструктура), преземаат постапки за нови вработувања и унапредувања на постојните вработени како и јавни набавки. Од вкупно 14 општини со финансиска нестабилност, односно со блокирани сметки во 2016 година, кај девет се започнати нови капитални проекти, има нови вработувања и унапредувања на вработените. Врз основа на податоците од МФ како и завршните сметки на општините за 2016 година, извршивме анализа - споредба на податоци- на капиталните расходи во буџетот на општините со блокирани сметки во однос на нивните реализирани приходи. При тоа утврдивме дека процентот на учество на капиталните расходи во вкупните реализирани приходи на општините во 2016 година се движи од 17,43 % до 39,27% . Иако во одредбите на ЗФЕЛС е предвидено дека истите не треба да вршат капитални вложувања општините тоа го прават со високо учество во реализираните приходи, со над 30% во 6 општини и над 20% во 5 општини. Оваа состојба упатува на ризик од зголемување на износот на блокадата на општините (нови задолжувања - обврски, односно налози за извршување чиј број се зголемува), а со тоа и на каматите по истите.

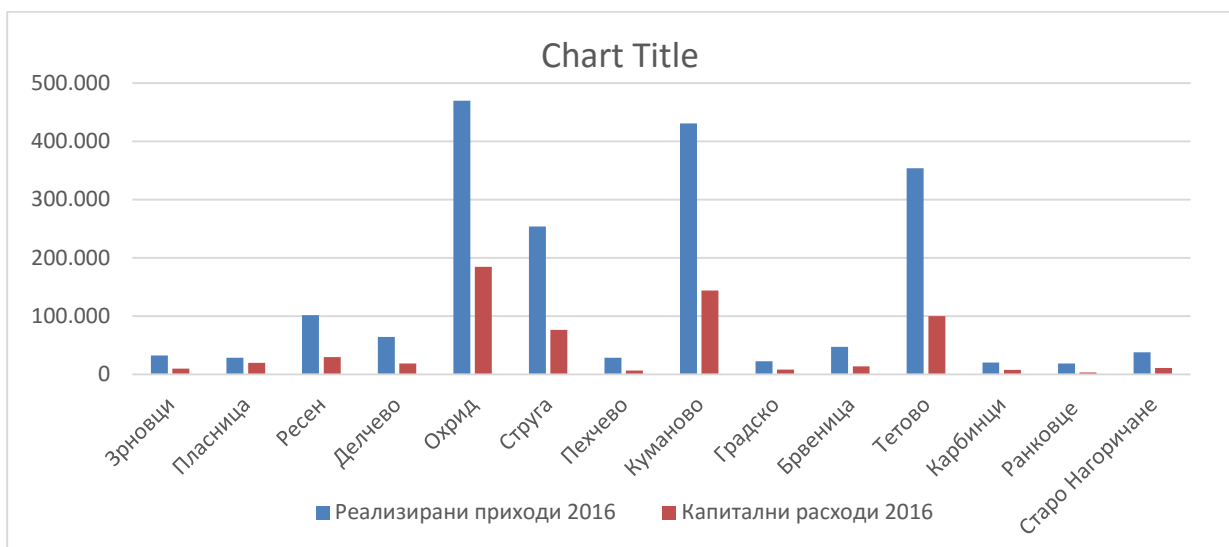
Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 18

Според податоците од завршните сметки на општините за 2015 година, утврдиме дека процентот на учество на капиталните расходи во вкупните реализирани приходи на општините во 2015 година се движи од 16,6 % до 38,2%, а кај 6 од општините со блокирани сметки капиталните расходи во 2016 година имаат поголемо учество во вкупните приходи, односно се поголеми во однос на 2015 година и тоа од 2% -13%. Оттука произлегува дека без оглед на тоа што општините се во состојба на финансиска нестабилност, истите имаат тенденцијата на зголемување на капиталните расходи, а со тоа и на обврските.

График за учество на капиталните расходи во вкупните приходи кај општините со блокирани сметки за 2016 година



Препорака:

Градоначалниците на општините со блокирани сметки да преземат активности во насока на почитување на одредбите од член 41 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, со кои е пропишано кои дејствија неможат да се преземаат во состојба на финансиска нестабилност.

3.1.12. Кај општините со блокирани сметки карактеристична е појавата на плаќања со пресметки (цесии, компензации и сл.) по разни основи.

Овој начин на плаќање на обврските не е во согласност со одредбите од член 18 од Законот за сметководство на буџетите и буџетските корисници според кој се нарушува принципот на сметководственото начело на парично искажување и одредбите од член 25 од Законот за платен промет според кој буџетските корисници и единките корисници и другите субјекти кои имаат трансакциони сметки во трезорската главна книга не можат да вршат плаќања со пресметка ако имаат блокирана сметка. Оваа состојба упатува на заклучок дека непочитувањето на споменатите законски одредби придонесува за искажување на нереална состојба на обврските, а со тоа и нереални финансиски извештаи на општините.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 19

Препорака:

Градоначалниците на општините во состојба на финансиска нестабилност да ги почитуваат одредбите од Законот за платен промет, односно да не се вршат плаќања со пресметки (цесии, компензации и сл.), како и почитување на одредбите од Законот за сметководство на буџетите и буџетските корисници.

3.1.13. Од анализите на добиените податоци и извршениот увид кај општините утврдивме дека 19 општини имаат добиено краткорочни позајмици од Буџетот на РМ од кои само 2 општини се од редот на општини со финансиска нестабилност. Општините со блокирани сметки сеуште не ги вратиле добиените позајмици, додека од останатите 17 општини кои добиле позајмици од буџетот на РМ, осум не ги вратиле добиените позајмици.

Во ЗФЕЛС предвидено е во услови на привремен недостиг на парични средства, односно временска неусогласеност на приходите и другите приливи со расходите и другите одливи, на општината, дека може да и се одобри краткорочна позајмица со обврска на враќање до крајот на фискалната година во која позајмицата е одобрена. Позајмицата на општината од Централниот буџет на РМ ја одобрува Владата на РМ со Одлука, на предлог на министерот за финансии по претходно доставено писмено барање од општината. Во случај општината средствата да не ги врати до крајот на тековната фискална година, на невратените средства од почетокот на наредната фискална година започнува да се пресметува камата во висина од 2% на годишно ниво до конечна исплата. Наплатата ја врши трезорот.

Бидејќи само две општини од општините кои се во финансиска нестабилност односно со блокирани сметки користеле позајмици од Буџетот на РМ и истите сеуште не се излезени од состојба на блокада, ревизијата не се увери дека со оваа мерка постои можност за надминување на состојбата.

Препорака:

Општините кои добиле позајмици (краткорочни, долгорочни) од Буџетот на Република Македонија, истите да ги враќаат во роковите утврдени со документите за одобрената позајмица, а во спротивно Министерството за финансии да ги преземе потребните мерки за наплата на истите.

Основ за изразување на заклучок

Вкупен ефект од изнесените наоди во точка 3., кои се основ за изразување на мислење се:

- слабости при планирање на буџетите на општините;
- несоодветна евиденција на обврските;
- нецелосен попис на обврските;
- делумно почитување на Законот за финансиска дисциплина;
- недонесување на Одлука за прогласување на финансиска нестабилност;
- прекршување на законската регулатива при плаќања со пресметка од страна на општините со блокирани сметки;

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 20

1. _____
2. _____
3. _____

- работење со решенија за утврдени лимити донесени од претседателите на месно надлежните судови.

4. Заклучок

Врз основа на извршената ревизија, утврдивме дека, поради значењето на прашањета изнесени во точките од 3.1.1. до 3.1.13. погоре, ревизијата изрази неповолен заклучок за усогласеноста со законската регулатива, упатствата и воспоставените политики во делот на преземање на обврски и прогласување на финансиска нестабилност кај единиците на локална самоуправа.

5. Останати прашања

5.1. Согласно одредбите од член 218 од Законот за извршување² чија примена е од 01.01.2017 година односно член 211 од Законот за извршување „Сл.весник на РМ“ бр.(35/2005,50/2006, 129/2006, 8/2008, 83/2009, 50/10, 83/10, 88/10, 171/10, 148/11 и 187/13),кој гласи:

„Врз предмети и права на единиците на локална самоуправа не може да се спроведе извршување за наплата на парични побарувања, доколку тие се неопходни за вршење на нивната дејност, односно задачи.

Кои предмети и права се неопходни за вршење на дејноста и задачите на должникот ќе определи претседателот на судот на чие подрачје се спроведува извршното дејство, ако во текот на спроведувањето на извршувањето, странките за тоа прашање не се согласат или инаку се укаже тоа како потреба.“

Користејќи ги одредбите од горенаведените членови претседателите на месно надлежните основни судови донесуваат решенија за износот на парични средства кои се неопходни за вршење на дејноста кои се изземаат од извршување, а се темелат на направени вештачења од вешти лица. При постапувањето во овие случаи не се имаат во предвид одредбите од Упатството за начинот на извршување на налозите за извршување кои ја задолжуваат трезорската сметка или здравствената трезорска сметка, односно сметката на должникот која се наоѓа во рамките на трезорската сметка или здравствената трезорска сметка, донесено од Министерот за финансии како и одредбите од член 210 од Законот за извршување.

Ревизијата смета дека при постапување во овие случаи покрај одредбите од Законот за извршување треба да се имаат во предвид и одредбите од подзаконските акти кои произлегуваат од Законот за платен промет.

² Сл.весник на РМ бр.72/16 и 142/16