



ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

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

**ЗА 2017 ГОДИНА КАЈ ОПШТИНА БОГОВИЊЕ
СМЕТКА НА ОСНОВЕН БУЏЕТ (630)**

01 2018 07 12/1

Скопје, февруари 2019

СОДРЖИНА

Опис	Страна
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР	1 - 19
Финансиски извештаи за 2016 и 2017 година	
Биланс на приходи и расходи	20
Биланс на состојба	21
Сметководствени политики и образложенија кон финансиските извештаи	
- Вовед	22 - 23
- Сметководствени политики	23 - 26
- Образложенија кон финансиските извештаи	27 - 32

ОПШТИНА БОГОВИЊЕ - СМЕТКА НА ОСНОВЕН БУЏЕТ (630)
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Кратенки користени во извештајот:

- ГДР – Главен државен ревизор
- ISSAI – Ревизорските стандарди на Врховните ревизорски институции
- СВК – Систем на внатрешни контроли
- ЗЕЛС – Заедница на единиците на локалната самоуправа
- МФ – Министерство за финансии
- УЈП – Управа за јавни приходи
- ГКИС – Геодетско - катастарскиот информациски систем
- КП – Катастарска парцела
- КО – Катастарска општина
- ЈКП – Јавно комунално претпријатие
- ЕВН Македонија АД Скопје – назив на компанија чија главна дејност е дистрибуција и снабдување со електрична енергија во Република Македонија
- Уп1 – Уписник за предметите од првостепената управна постапка
- Уп2 – Уписник за предметите од второстепената управна постапка

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор



Палата „Емануел Чучков“
ул. Јордан Мијалков
П.Фах 249
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:13-16/6

Дата: 08.02.2019

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОБЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Резиме

Извршена е ревизија на финансиските извештаи заедно со ревизија на усогласеност на сметката на основниот буџет (630) на Општина Боговиње за 2017 година.

Ревизијата изрази неповолно мислење за реалноста и објективноста на финансиските извештаи за 2017 година и за прашањата во врска со усогласеност на активностите, финансиските трансакции и информации со релевантната законска регулатива.

Не е вршена ревизија, ниту сме издале било каков извештај, за финансиските извештаи заедно со ревизија на усогласеност на Општина Боговиње за годините кои и претходат на годината која е предмет на оваа ревизија.

Со ревизијата на финансиските извештаи и ревизијата на усогласеност кај Општина Боговиње, сметка на основен буџет (630), за 2017 година, е констатирано следното:

- при оценка на системот на внатрешни контроли, кај процесот на даноците на имот и комуналната такса за истакнување на фирма, за чие администрирање е надлежна општината, утврдивме дека постојат ризици од нецелосност на приходите поради отсуство на контроли, како и нема поврзувања на постојната апликација и сметководствената евиденција;
- кај апликациите за финансиско работење утврдивме дека постои ризик од искажување на неверодостојни податоци во електронска форма и губење на прокнижени податоци во електронска форма поради: ниско ниво на заштита, нема надворешна резервна копија на податоците, апликацијата е од постара генерација и не се снима ревизорска трага за менувањето на податоците, податоците од минати години не се заклучуваат и постои неусогласеност помеѓу аналитичката и синтетичката евиденција;
- не се воспоставени внатрешни контроли кои ќе обезбедат целосно проектирање, изготвување и донесување на буџетот на Општината;

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 1

ОПШТИНА БОГОВИЊЕ - СМЕТКА НА ОСНОВЕН БУЏЕТ (630)
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

- приходите и расходите не се остваруваат во планираниот обем, при што најзначително е отстапувањето кај Други неданочните приходи и кај Капиталните расходи;
- буџетот за 2017 година не содржи развоен дел бидејќи формално е донесен Планот на програми за развој кој се однесува само за 2017 година но не и среднорочен приказ за периодот 2017-2019 година на програмите наменети за инвестиции;
- годишниот извештај за работењето на Општината не е комплетен со што е намалена транспарентноста во однос на работењето на Општината;
- не е донесена годишна Програма за уредување на градежно земјиште што има за последица нереално планирање на активностите, обем и степен на опремување на градежното земјиште, извори на финансирање и динамика на извршување;
- не се остваруваат приходи од надоместокот за одржување јавна чистота поради недонесена Одлука од Советот за висината на истиот и недонесена Програма на Општината за јавна чистота;
- нема изготвено и доставено Годишен извештај до органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредувањето на просторот за користење на средствата од надоместокот за утврдување на правен статус на безправно изградените објекти;
- не се преземени мери за наплата на даночните приходи (не се доставени опомени и решенија за присилна наплата);
- не е извршен целосен попис на побарувањата со состојба на 31.12.2017 година, односно не е извршено утврдување на правниот основ и старосната структура на истите.

Во делот - Останати прашања, ги истакнавме системските слабости во функција на ниво надминување со цел комплетност и точност на остварените приходи кај општините, а кои се однесуваат на:

- законската обврска за усогласување на состојбата на регистарот на недвижности со регистарот кој го води Агенцијата за катастар на недвижности на Република Македонија;
- комуналната такса за користење и одржување јавно осветлување за која не е пропишана обврска на трговското друштво надлежно за дистрибуција на електрична енергија кое врши наплата на таксата од имателите на броила, да ги известува општините, општините во Град Скопје и градот Скопје за бројот на обврзници по категории (број на броила) согласно тарифниот број, како и за наплатените приходи и ненаплатените побарувања по овој основ;
- не е пропишано во кои рокови правните лица овластени за регистрација на возилата треба да ја уплатат комуналната такса за користење на патишта со со моторни возила на сметка на општината;
- неусогласеност на Правилникот за степенот на уредување на градежното земјиште со објекти на комунална инфраструктура и начинот на утврдување

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 2

ОПШТИНА БОГОВИЊЕ - СМЕТКА НА ОСНОВЕН БУЏЕТ (630)
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

на висината на трошоците за уредување во зависност од степенот на уреденост со Законот за градење, Законот за катастар на недвижности и Правилникот за премер и обработка на податоците од премерот.

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

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 3

1. Вовед

- 1.1. Извршивме ревизија на приложените финансиски извештаи на страна 20 и 21 заедно со ревизија на усогласеност на Општина Боговиње, сметка на основен буџет – 630, кои се состојат од биланс на состојба на ден 31 декември, биланс на приходи и расходи за годината која завршува со тој датум, и преглед на значајни сметководствени политики и објаснувачки белешки кон финансиските извештаи.
- 1.2. Ревизијата на финансиските извештаи од точка 1.1. на овој извештај е извршена согласно член 22 став 1 од Законот за државната ревизија и Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија согласно член 23 од Законот за државна ревизија.
- 1.3. Не е вршена ревизија, ниту сме издале било каков извештај, за финансиските извештаи заедно со ревизија на усогласеност на Општина Боговиње за годините кои и претходат на годината која е предмет на оваа ревизија.
- 1.4. Финансиските извештаи од точка 1.1. на овој извештај се одговорност на градоначалникот на Општината Боговиње застапувано од:
 - Хазби Идризи од 24.03.2013 до 06.05.2017 година
 - Лумтурије Илази од 11.07.2017 до 01.11.2017 година
 - Альбон Џемаили од 02.11.2017 до 31.12.2017 година

Оваа одговорност вклучува дизајнирање, имплементација и одржување на внатрешна контрола која што е релевантна за подготвување и објективно презентирање на финансиските извештаи коишто се ослободени од материјално погрешни прикажувања, без разлика дали се резултат на измами или грешки, избор и примена на соодветни сметководствени политики, како и правење на сметководствени проценки кои што се разумни во околностите.

Градоначалникот на општината е исто така одговорно за осигурување дека активностите, финансиските трансакции и информации, рефлектирани во финансиските извештаи се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

- 1.5. Одговорност на ревизорите е да изразат мислење за финансиските извештаи од точка 1.1. врз основа на извршената ревизија. Оваа одговорност вклучува и изразување мислење за тоа, дали активностите, финансиските трансакции и информации рефлектирани во финансиските извештаи се, во сите материјални аспекти, во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 4

Оваа одговорност вклучува извршување на постапки за добивање ревизорски докази за тоа дали приходите и трошоците се користени за планираните намени утврдени од страна на законодавецот. Таквите постапки вклучуваат и процена на ризикот од неусогласеност.

Ревизијата е извршена во согласност со Ревизорските стандарди на Врховните ревизорски институции (ISSAI). Овие стандарди налагаат да ги почитуваме етичките барања и да ја планираме и извршиме ревизијата со цел да добиеме разумно уверување за тоа дали финансиските извештаи се ослободени од материјално погрешни прикажувања. Ревизијата вклучува извршување на постапки за прибавување на достатни соодветни ревизорски докази како поткрепа на нашите заклучоци. Избраните постапки зависат од расудувањето на ревизорот, вклучувајќи ја и проценката на ризикот од материјална неусогласеност, без разлика дали е резултат на измами или грешки.

При процена на ризикот, ревизорот ги разгледува внатрешните контроли релевантни за подготвување и објективно презентирање на финансиските извештаи со цел да се дизајнираат ревизорски постапки кои се соодветни во околностите, но не за целите на изразување на мислење за ефикасноста на внатрешните контроли на општината. Ревизијата исто така вклучува оценка на соодветноста на користените сметководствени политики и на разумноста на сметководствени проценки направени од страна на градоначалникот на општината, како и оценка на севкупното презентирање на финансиските извештаи. Веруваме дека ревизорските докази коишто ги имаме прибавено се достатни и соодветни за да обезбедат основа за нашето ревизорско мислење.

2. Цели, заснованост и период на вршење на ревизијата

2.1. Цел на ревизијата на финансиските извештаи е да му овозможи на ревизорот да добие разумно уверување за тоа дали финансиските извештаи земени како целина се ослободени од материјално погрешни прикажувања било поради измама или поради грешка, овозможувајќи му на ревизорот да изрази мислење за тоа дали финансиските извештаи се изготвени, во сите материјални аспекти, во согласност со применливата рамка за финансиско известување и да известува за финансиските извештаи и да комуницира, во согласност со ревизорските наоди.

Цел на ревизијата на усогласеност во врска со ревизијата на финансиските извештаи е ревизорот да добие разумно уверување за тоа дали активностите, финансиските трансакции и информациите рефлектирани во финансиските извештаи се, во сите материјални аспекти, во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики и да ја известува законодавната власт и други соодветни тела за наоди и расудувања.

2.2. Финансиските извештаи кои се предмет на овој извештај се засновани врз

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 5

1. _____
2. _____
3. _____

завршната сметка составена според применливата рамка за финансиско известување во Република Македонија .

2.3. Ревизијата од точка 1.1. погоре е планирана и извршена во периодот од 11.07. до 20.11. кај Општина Боговиње од тим на Државниот завод за ревизија.

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

Не е вршена ревизија, ниту сме издале било каков извештај, за финансиските извештаи заедно со ревизија на усогласеност на Општина Боговиње за годините кои и претходат на годината која е предмет на оваа ревизија.

4. Наоди и препораки

Прашањата кои ги покрива овој извештај беа дискутирани на завршниот состанок со градоначалникот и одговорните лица на Општината - предмет на ревизија, на ден 30.11.2018 година.

Не се примени забелешки по нацрт извештајот на овластениот државен ревизор бр.13-16/1 од 03.01.2019 година

Констатирани се следните состојби:

4.1. Внатрешни контроли

Системски слабости и неправилности во апликациите за финансиско работење на општината:

4.1.1. Во текот на анализата на апликациите за финансиско работење на општината утврдени се следниве состојби:

- ниско ниво на заштита за најавување во апликацијата;
- податоците од минати години не се заклучени и постои можност за нивно менување;
- постои разлика во извештаите на апликацијата помеѓу заклучните листи по аналитика и синтетика;
- нема надворешна резервна копија на податоците додека снимањето на податоците на компјутер е периодично со рачно стартување на секвенца за снимање;

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 6

- базата на која работи апликацијата е од постара генерација и не се снима ревизорска трага за менувањето на податоците.

Утврдените состојби кои не се во согласност со законскиот рок за чување на податоците од финансиските извештаи (член 10 од Законот за сметководство за буџетите и буџетските корисници) доведуваат до ризик од искажување на неверодостојни податоци во електронска форма и губење на прокнижени податоци во електронска форма.

Препораки:

Градоначалникот да преземе мерки и активности:

- за воспоставување на контроли за пристап во сметководствените апликации;
- во апликацијата за финансиско работење да се заклучат податоците од минати години без можност да бидат менувани;
- да се поправат и надминат разликите во извештаите од апликацијата за финансиско работење;
- редовно да се креира резервна копија и да се чува на надворешна локација;
- апликација каде пристапува повеќе од едно лице треба да има можност за увид во ревизорската трага при внесување и менување на податоците.

4.1.2. Со анализата на апликациите за финансиско и материјално работење и апликациите за евиденција на даноци и комунални такси, ревизијата утврди:

- нема поврзувања на постојната апликација каде се регистрирани приходите од даноците и комуналните такси и сметководствената евиденција, односно нема детален извештај за состојба на побарувањата поради тоа што не се печатат состојбите на побарувањата со 31 декември за да се потврдат наплатата и побарувањата во финансиското сметководство;
- постои разлика меѓу податоците од електронската база на податоци со податоците од бруто билансот, меѓу аналитика и синтетика, почетните салда, кај обврските спрема добавувачите, инвестиции во тек, расходите и приходите;
- постојат апликациски модули кои воопшто не се користат, односно се плаќа за одржување на инсталиран софтвер „Интегриран систем за финансиски менаџмент“ (FMS) со кој се опфатени следните апликативни програмски решенија: финансиско работење со следење на буџетот, плати со кадровска евиденција, благајничко работење, основни средства и ситен инвентар (од кои се користи: финансиско работење – само за плаќање но не и за сметководствено евидентирање и пресметка на плати). За сметководствено евидентирање за сметката Буџет и Орган се користи друга апликација за која не се плаќа месечно одржување, туку само кога има потреба на 2 до 3 години.

Со ваквиот начин на работење ревизијата утврди дека не постојат контролни активности кое има влијание во делот на веродостојноста на финансиските извештаи.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 7

Препораки:

Стручните служби да преземе активности за автоматизирање и поврзување со апликациите за даноци и комунални такси, како и копија од податоците за даноци и комунални такси да се усогласува со состојба за поединечна и вкупна наплата на побарувањата на ден 31 декември.

Процес на буџетирање

4.1.3. При оценка на системот на внатрешни контроли кај процесот на буџетирање во Општина Боговиње за 2017 година, ревизијата констатира дека не се воспоставени внатрешни контроли кои ќе обезбедат целосно проектирање, изготвување и донесување на буџетот на Општината во законски утврдените рокови, усогласување на остварените со планираните буџетски приходи и расходи и изготвување на програмите за развој согласно насоките дадени во Циркуларот од МФ.

Ова се должи на следното:

- не се почитуваат насоките дадени во Циркуларот од МФ за изготвување на програмите за развој;
- не постои разграничување на надлежностите и одговорностите на вработените во процесот на буџетирање, поради тоа што буџетот се изготвува од страна на советник за планирање, организирање и извршување на буџетот во Одделение за буџетска координација и буџетска контрола согласно активностите кои се планира да се преземат во текот на наредната фискална година, при што одделенијата од општината не изготвуваат програма на планирани средства и инвестиции за наредната година;
- не се земаат во предвид обврските кои се пренесуваат од тековната во наредната година;
- не е донесен буџетски календар со кој се определуваат роковите за планирање на општинскиот буџет, дефинирање на носителите на активностите и роковите за реализација на конкретни активности;
- не е обезбедена транспарентност во процесот на изготвување и донесување на буџетот, односно не се организираат собири во месните заедници за разгледување на Предлог буџетот;
- не се врши усогласување на планираните приходи/трансфери со податоците за остварените приходи во претходната година и проекциите за истите, при што во 2017 година има значителни отстапувања на реализираните од планираните средства со буџетот.

Во текот на ревизијата се започнати активности за изготвување на буџетски календар.

Препорака:

Градоначалникот да преземе мерки и активности:

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 8

- за изготвување буџетски календар со кој се определуваат роковите за планирање на општинскиот буџет, дефинирање на носителите на активностите и роковите за реализација на конкретните активности;
- да се обезбеди транспарентност во процесот на изготвување и донесување на буџетот;
- разграничување на надлежностите и одговорностите на вработените во процесот на буџетирање;
- планирањето на буџетските приходи и расходи при изготвувањето на буџетот да се темели на реалните состојби и можности на Општината и на податоците за остварувањата во претходните години;

4.2. Усогласеност со закони и прописи

4.2.1. Со буџетот за 2017 година Општината има планирано приходи и расходи во износ од 206.031 илјади денари односно при проекција на буџетот се проектирани приходи со пораст од 105% во однос на остварениот буџет од 2016 година. Во текот на годината при извршување на буџетот се констатирани отстапувања од планираните средства.

Во текот на годината остварени се приходи во износ од 66.645 илјади денари или 32,35 % од планираните приходи, а расходи во износ од 64.371 илјади денари или 31,24 % од планираните расходи.

Во текот на годината не е направен ребаланс на буџетот со цел да се изврши усогласување на остварените буџетски приходи и расходи со планираните.

Кај приходите најзначително е отстапувањето кај Други неданочни приходи кои се остварени со 2,73% и кај Капиталните приходи кои се остварени со 12,43%. Кај расходите најзначително е отстапувањето кај Капиталните расходи кои се остварени со 11,48%.

Согласно членот 29 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, доколку во текот на фискалната година приходите и расходите не се остваруваат во планираниот обем, градоначалникот му предлага на Советот измени и дополнувања на буџетот.

Нереалното планирање на приходите и расходите има влијание врз реализацијата на предвидените годишни програмски активности за 2017 година на Општината и создава можност за склучување на договори за кои нема реални извори на финансирање.

Препорака:

Одделението за буџетска координација:

- планирањето на буџетските приходи и расходи при изготвувањето на буџетот да го темели на реалните состојби и можности на Општината и на податоците за остварувањата во претходните години;

- во случај на позначително отстапување на остварените од планираните буџетски приходи и расходи, во соработка со градоначалникот да предложи на Советот измени и дополнување на буџетот.

4.2.2. Ревизијата утврди дека Буџетот на Општина Боговиње за 2017 година не содржи развоен дел, кој треба да го содржи Планот на програмите за развој на општините, што не е во согласност со член 23 точка 1, 5 и 6 од ЗФЕЛС, член 2 точка 33 и член 21-б точка 3 од Законот за буџетите и точка 3 од насоките од Циркуларот на МФ за 2017 година.

План на програми за развој за периодот 2017-2019 година донесен е формално заради донесување на Буџетот за 2017 година.

Планот на програмите за развој претставува среднорочен приказ на програми кои се наменети за развојни инвестиции, години во кои истите ќе се реализираат и извори на финансирање, односно буџети, со детално образложение на планираните активности за наредните години, резултатите од имплементација на истите и мерливи индикатори преку кои ќе се вреднуваат остварените резултати од реализација на активностите предвидени со развојните потпрограми.

Буџетот без Предлог план на програми за развој е нецелосен и создава услови за субјективност во планирањето и менаџирањето со средствата потребни за реализирање на проекти во подолг временски период.

Препорака:

Градоначалникот во соработка со надлежните служби да преземе активности за:

- подготвување на Предлог планот на програми за развој согласно со насоките од Циркуларот за изготвување на буџетот за секоја фискална година, истиот да биде приказ на програми наменети за развојни инвестиции, години во кои ќе се реализираат и извори на нивно финансирање и
- изготвување на годишни програми по одделни буџетски програми.

4.2.3. Советот на Општина Боговиње на седница одржана на 15.03.2018 година, го усвоил годишниот Извештај за работење на Општината за 2017 година.

Извештајот не содржи детален извештај за средствата, побарувањата, обврските, изворите на средствата и нивната вредност, извештај за реализација на инвестиционите програми и извештај од одговорниот сметководител со кој ја потврдува точноста и веродостојноста на годишната сметка што не е во согласност со член 34 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа каде е утврдена содржината на годишниот извештај. Во Извештајот даден е табеларен преглед на планирани и остварените приходи и расходи и нивното учество во Буџетот, состојба на сметките, табеларен преглед на побарувањата, обврските по ставки (се прикажани во поголем износ), износ на вкупна блок дотација за училиштата (не и по училишта), извештај за користење

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 10

1. _____
2. _____
3. _____

на средствата на тековните резерви и извештај за капиталните расходи планирано и реализирано по програми, без писмено детално образложение по ставки.

Не доставување на комплетен извештај за работењето на Општината до Советот ја намалува транспарентноста на работењето и придонесува советниците и граѓаните да не се информирани за реалните состојби и влијае на донесувањето на одлуките од страна на Советот.

Препорака:

Надлежните органи да преземат мерки и активности годишниот Извештај за работењето да содржи податоци за средствата, побарувањата, обврските, изворите на средствата и нивната вредност и извештај за реализација на инвестиционите програми.

4.2.4. При утврдување и наплата на приходите по основ на даноци на имот и комунална такса за фирма ревизијата го констатираше следното:

- отсуство на контроли, и неназначен раководител на Одделението за сметководство, плаќање и администрирање на даноци и такси,
- ризик од нецелосни и неточни даночни пријави да бидат евидентирани во регистарот на даночни обврзници;
- нецелосен регистар на недвижен имот, поради тоа што не се пресметува и наплаќа данок на имот на земјиштето со кое располагаат даночните обврзници;
- кај данокот на промет на недвижности постои ризик да бидат дадени претходно заверени договори за купопродажба без да биде извршено плаќање;
- на износот на данокот на имот и комунална такса за фирма односно назив на деловна просторија, што не е платен во пропишанот рок општината не пресметува и наплаќа камата, што не е во согласност со член 79 од Законот за даноците на имот;
- не се преземени мерки за достава на опомена за ненаплатен долг и решенија за присилна наплата, што не е во согласност со член 53 од Законот за даноците на имот.

Наведените состојби имаат влијание врз целосноста на наплатата на даночните приходи кои се значаен извор на приходи на Општината.

Препорака:

Градоначалникот да преземе активности за:

- екипирање на Одделението за сметководство, плаќање и администрирање на даноци и такси, односно назначување на раководител кој треба да го следи спроведувањето на активностите во процесот на утврдување и наплата на даноците;

- ажурирање на регистарот на недвижен имот со податоци за вкупната површина на земјиштето со кое располагаат даночните обврзници и вредноста на имотот;
- навремена достава на опомени и присилна наплата на заостанатиот долг согласно законските одредби.

4.2.5. Општината не донела годишна Програма за уредување на градежно земјиште за 2017 година, што не е во согласност со член 95 од Законот за градежно земјиште¹. Од страна на Советот донесена е Одлука² за утврдување на надоместокот за градба на станбени објекти, деловни и јавни објекти, други објекти, објекти од група на класи на намени Г-производство, дистрибуција и сервиси, за бензинска пупмна станица и нејзини придружни содржини за објекти од група на класи на намени Б-5 и А-4. Согласно законските одредби Програмата за уредување на градежно земјиште особено содржи податоци за:

- просторот кој е предмет на уредување;
- обемот на работите за подготвување и расчистување на градежното земјиште;
- обемот и степенот на опремување на градежното земјиште со објекти на основната и секундарната инфраструктура;
- изворите за финансирање на програмата;
- пресметување на трошоците за уредувањето на градежното земјиште;
- висината на надоместокот за уредувањето на градежното земјиште и неговата распределба;
- начин на распределба на средствата за финансирање за изградба и одржување на инфраструктурата;
- динамика на извршување на програмата, и
- објекти на инфраструктурата од јавен интерес за Република Македонија и оцена за нивното влијание врз животната средина и природата, согласно со закон, што ги финансира Република Македонија, односно инвеститорот на кого земјиштето му го отуѓила или дала под долготраен закуп Република Македонија.

Недонесување на годишна Програма за уредување на градежно земјиште има за ефект нереално планирање на активностите, обемот и степенот на опремување на градежното земјиште, потребни извори на средства за годишните активности и динамика на извршување на програмата.

Препорака:

¹ Закон за градежно земјиште (Сл.в. на РМ бр.15/15 и Закон за изменување и дополнување на Законот за градежно земјиште бр. 98/15, 193/15, 226/15, 31/16, 142/16 и 190/16);

² Одлука бр 16-3625/9 од 29.12.2016 година

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 12

1. _____
2. _____
3. _____

Градоначалникот да преземе активности надлежните служби да изготват годишна Програма за уредување на градежно земјиште согласно одредбите од Законот за градежно земјиште.

4.2.6. Општина Боговиње не остварува приходи по основ на надоместокот за одржување јавна чистота, кои приходи се наменети за финансирање на работите на јавната чистота. Согласно член 24 од Законот за јавна чистота, Советот на Општината не донел Одлука за утврдување на висината на надоместокот за одржување јавна чистота на територијата на Општина Боговиње што домаќинствата и правните лица треба да го плаќаат преку достава на сметки за одржување на јавна чистота од страна на ЈКП „Шари“ Боговиње.

Исто така согласно член 12 од Законот, Советот на Општината нема донесено годишна програма која содржи: вид и обем на работите што треба да се извршат, финансиски средства, временски рокови за извршување на работите, динамика и начин на вршење на работите.

Управниот одбор на ЈКП „Шари“ има донесено План програма за работа за 2017 година³ и Одлука за утврдување на цените за услугите на ЈКП „Шари“⁴ во која се определени цените на комунален отпад, за приклучок на водоводниот систем, цена на кубик потрошена вода.

Непочитувањето на законските одредби влијае на висината на приходите, и ограничување на планираните активности на Општината.

Препорака:

Градоначалникот како одговорно лице на Општината да преземе мерки и активности за изготвување и донесување на годишна Програма за јавна чистота и донесување на Одлука за утврдување на висината на надоместокот за одржување јавна чистота.

4.2.7. Согласно Законот за комуналните такси, Советот на Општината има донесено Одлука за утврдување на висината на комуналните такси на подрачјето на Општина Боговиње од октомври 2005 година. Оваа одлука не е усогласена со измените во законските одредби од 2007⁵ година за користење и одржување на јавно осветлување според типот на потрошувачите тарифен број 10, за користење на простор за паркирање на возила на јавни паркиралишта тарифен број 8⁶. Користењето на несоодветни тарифи броеви и висина на комунални такси при пресметка на истите има за ефект искажување на нереални приходи по овој основ.

Препорака:

³ План програма за работа за 2017 на ЈКП „Шари“ бр. 08-02/1 од 13.01.2017 година

⁴ Одлука за утврдување на цените за услугите бр: 03-246/1 од 31.03.2015

⁵ Службен весник на РМ бр. 64/05 и 92/07

⁶ Службен весник на РМ бр.123/2012

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 13

1. _____
2. _____
3. _____

Градоначалникот на Општината да преземе активности за изменување и дополнување на Одлуката за висината на комуналната такса согласно законските одредби.

4.2.8. За барањата за утврдување на статус на бесправно изградени објекти се води Регистар на поднесени барања за утврдување на правен статус на бесправен објект во електронска форма на ворд образец и Уписник за предметите од првостепена управна постапка (Образец Уп1), за кое ревизијата утврди:

- дека не се пополнуваат сите колини/редови, односно заведена е само дата и имиња не е заведен бројот или пак има само дата без број и име на подносител;
- со увид во Уписникот за предметите /Регистарот Уп1, ревизијата утврди дека барањата се евидентирани од бр 11-502/1 од 10.03.2011 година, истите не се евидентирани според редослед на редни броеви поради што не може да се утврди бројот на предметите.

Причина е бидејќи го носат бројот од деловодникот, што е спротивно на член 6 од Правилникот за содржината, начинот и формата на водење на евиденција во управната статистика како и содржината на извештаите од управната статистика⁷ согласно кој предметите од управната постапка кои се заведуваат во соодветните уписници (Уп1 или Уп2), не се заведуваат во деловодникот, додека во однос на заведувањето на предметите од управната постапка во другите помошни книги (регистар, доставна книга, попис на акти и друго) се применуваат прописите за канцелариско работење.

Ваквата состојба доведува до можност за злоупотреба и не е во согласност со Правилникот за содржината, начинот и формата на водење на евиденција во управната статистика како и содржината на извештаите од управната статистика како и Правилникот за формата и содржината, како и начинот на водење на Регистар за поднесените барања за утврдување на правен статус на бесправни објекти⁸.

Препорака :

Градоначалникот да преземе мерки и активности :

Уписникот за предметите од првостепена управна постапка (Образец Уп1) да биде пополнет согласно содржината на Правилникот за содржината, начинот и формата на водење на евиденција во управната статистика како и содржината на извештаите од управната статистика.

4.2.9. Општината нема изготвено и доставено Годишен извештај за 2017 година за користење на средствата од надоместокот за утврдување на правен статус на

⁷ Службен весник на РМ бр. 2/2009)

⁸ Службен весник на РМ бр.130/2014

бесправно изградените објекти, до органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредувањето на просторот (Министерството за транспорт и врски), што не е во согласност со членот 20 став 10 од Законот за постапување со бесправно изградени објекти. Наведената состојба придонесува за нетранспарентност во однос на наменското користење на средствата за донесување на урбанистичка планска документација и за инфраструктурно уредување на просторот во кој се наоѓаат бесправно изградените објекти.

Препорака:

Надлежните служби од Општината за секоја година редовно да доставуваат годишни извештаи за користењето на средствата од надоместокот за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти до органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредувањето на просторот.

4.3. Финансиски извештаи

4.3.1. Пописот на средствата и изворите на средствата на Општина Боговиње со состојба на 31.12.2017 година не е целосно извршен во делот на пописот на побарувањата. Со пописот не е потврдено вкупното салдо на побарувањата и не се изготвени пописни листи, при што не е утврден правниот основ, старосната структура на истите и дали за побарувањата се преземени мерки за наплата од страна на одговорните лица, кое има влијание на реалноста и објективноста на искажаните состојби на побарувањата во деловните книги и финансиските извештаи.

Во сметководствената евиденција (базата на податоци и бруто билансот) искажани се вкупни побарувања во износ од 17 илјади денари по основ на побарување од закупнина за општински имот, додека пак во Билансот на состојбата е прикажан износ од 68.732 илјади денари за данок на имот и комунални такси.

Ваквиот начин на вршење на пописот не е во согласност со член 31-в од Правилникот за сметководството на буџетите и буџетските корисници, со кој е регулирано дека пописот на побарувањата се врши според состојбата од сметководството, преку проверка и потврдување на реалноста на искажаните состојби.

Препорака:

Градоначалникот на Општината да преземе мерки и активности за спроведување на целосен и квалитетен попис на побарувањата и обврските, евидентирани во деловните книги и финансиските извештаи.

Основ за изразување на мислење

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 15

Вкупен ефект од изнесените наоди, кои се основ за изразување мислење, во точките 4.2. и 4.3. се однесуваат на нецелосен Годишен извештај за работењето на Општината; недонесени ребаланс на Буџетот на Општината, План на програми за развој, Програма за уредување на градежно земјиште, Одлука за утврдување на висината на надоместокот за одржување јавна чистота; нецелосно извршен попис на побарувањата, преземени мерки за наплата на побарувањата.

5. Ревизорско мислење

Мислење за финансиски извештаи

Според наше мислење, поради значењето на прашањата изнесени во точката 4.3., финансиските извештаи не ги прикажуваат вистинито и објективно, во сите материјални аспекти, финансиската состојба на Општина Боговиње на ден 31 декември 2017 година како и резултатите на финансиските активности за годината која завршува со тој датум, во согласност со важечка законска регулатива.

Мислење за усогласеност со закони и прописи

Според наше мислење, поради значењето на прашањата изнесени во точките од 4.2. до 4.3., активностите, финансиските трансакции и информации, рефлектирани во финансиските извештаи на Општина Боговиње, не се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

6. Судски решенија

Општината Боговиње во текот на 2017 година, не се јавува во својство на тужена страна и својство на тужител.

Инаку има склучено две спогодби за регулирање на обврските за плаќање со:

- едно физчко лице на име на надомест на материјална штета по Пресуда на основен суд Тетово од октомври 2017 година, за долг во износ од 406 илјади денари, и
- едно правно лице по Спогодба од април 2015 година, за долг од 18.539 илјади денари (остаток на долг во 2017 година 10.135 илјади денари).

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 16

7. Останати прашања

Регистар на недвижен имот и Регистар на подвижен имот

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

Општина Боговиње не врши усогласување на податоците во Регистарот на недвижен имот со податоците од Геодетско - катастарскиот информациски систем (ГКИС) на Агенцијата за катастар на недвижности, што претставува законска обврска на единиците на локална самоуправа, кое се одразува на комплетноста на податоците кај единиците на локална самоуправа. Ваквото усогласување не е овозможено поради неусогласените основи за евиденција на податоците (регистрите), односно во градот и општините во РМ, даночните обврзници се евидентирани по матичен број и други лични податоци, а во Геодетско - катастарскиот информациски систем на Агенцијата за катастар на недвижности се заведени по катастарска општина (КО) и катастарска парцела (КП).

За да можат единиците на локална самоуправа целосно, брзо и квалитетно да ја ажурираат базата на податоци за данокот на имот, потребни се компатибилни регистри и софтверска поврзаност со државните органи и институции (Централен регистар, УЈП, Агенција на катастар на недвижности на Република Македонија).

Комунални такси

7.2. Согласно одредбите на член 20 став 1 од Законот за комунални такси за користење и одржување на јавно осветлување се плаќа комунална такса според типот на потрошувачите. Обврзници за комуналната такса се имателите на броила од категоријата домаќинства и категоријата останата потрошувачка. Наплатата на комуналната такса за одржување на јавното осветлување од имателите на броила за мерење на електрична енергија согласно одредбите на член 20 став 3 ја врши трговското друштво надлежно за дистрибуција на електрична енергија и истото е должно средствата наплатени по тој основ да ги уплати на соодветната уплатна сметка во рамките на трезорската сметка за општината. Во законот не се предвидени одредби со кои ќе се утврди во кој рок ќе се изврши уплатата како и задолжителни податоци од кои може да се согледа дали наплатените средства од страна на трговско друштво надлежно за дистрибуција на електрична енергија се целосно

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 17

уплатени на општините.

Во текот на 2008 година помеѓу ЗЕЛС и трговското друштво надлежно за дистрибуција на електрична енергија склучен е Меморандум за соработка, во кој една од целите на склучениот меморандум е и зголемување на увидот, ажурноста и евиденцијата на наплатата на комуналната такса за улично осветлување. Согласно одредбите од склучениот меморандум трговското друштво надлежно за дистрибуција на електрична енергија се обврзува до општините да ги доставува следните податоци:

- бројот на обврзници по категории (број на броила) согласно тарифниот број 10 од Законот за комуналните такси;
- извештај за месечниот износ на прибраните средства поединечно и кумулативно;
- шестмесечен извештај за реалната состојба со бројот на броилата, и
- известување за ненаплатени побарувања по основ на оваа комунална такса, од причина што ваква обврска не е пропишана со Законот за комунални такси.

Овие податоци трговското друштво надлежно за дистрибуција на електрична енергија не ги доставува до општините, со што истите немаат увид дали наплатените средства се целосни.

Во услови кога законското решение не нуди можност да се согледа дали наплатените средства од страна на трговско друштво надлежно за дистрибуција на електрична енергија се целосно уплатени на општините, а по склучениот меморандум не се постапува, постои ризик од нецелосност и точност на остварениот приход по тој основ во буџетот на општините.

Со цел да се обезбеди комплетност и транспарентност во наплатата на сопствените приходи на општините, ревизијата смета дека е потребно да се изврши измена и дополнување на законското решение во функција на надминување на истакнатите слабости.

- 7.3. Во одредбите на член 49 од Законот за пожарникарство се наведени средствата за финансирање на пожарните единици. Меѓу останатите средства за финансирање, во ставот 1 алинеја 4 е утврдено дека пожарникарските единици ќе се финансираат со 2% од премиите за осигурување на моторните возила (Каско). По тој основ во буџетот на Општина Боговиње е уплатен износ од 35 илјада денари. Согласно законското решение, Општината нема сознание за висината на средствата што треба да се уплатат, ниту пак има законска можност да се увери во точноста и целосноста на уплатените средства.

Надометок за уредување на градежно земјиште

- 7.4. Поради неусогласеност на законските решенија не се утврдува надоместокот за уредување на градежното земјиште и тоа за следното:
- во Правилникот за степен на уредување на градежното земјиште со

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 18

1. _____
2. _____
3. _____

објекти на комуналната инфраструктура и начинот на утврдување на висината на трошоците за уредување во зависност од степенот на уреденост во член 4 став 1 точка 5 предвидени се „Бензински пумпни станици и нејзини придружни содржини (продавници, кафетерии и ресторани, авто сервиси, авто салони, помошни простории): продажни простории на бензински пумпни станици и услужни простории на бензински пумпни станици“ со коефициент 1,0. Составен дел на бензинските пумпни станици се и натстрешниците над пумпите за точење на гориво, кои претставуваат функционална целина од објектот и трајно се поставени на катастарската парцела. Истите се најпрофитниот дел од објектот, а како дел од објектот имаат најголема потреба од целосно комунално уредување. Во член 74 од Законот за катастар на недвижности и член 12 од Правилникот за премер и обработка на податоците од премерот се констатира дека тие објекти немаат корисна површина, односно „конзолно над дадените делови на зградата не влегуваат, односно не се пресметуваат во површина на земјиште под зграда“ и заради тоа не може да се пресмета надоместок за комунално уредување;

- согласно Правилникот за степен на уредување на градежно земјиште во член 4 став 2 алинеја 5 „во новата корисна површина што ќе се гради согласно заверената проектна документација не се пресметуваат површините на подземните резервоари“, поради што не може да се пресмета надоместок за комунално уредување;
- при пресметување на надоместокот за „асфалтни бази“ најголем дел од површината на асфалтните бази е зафатена со инсталации, опрема, машини и простор за комуникација, а многу мал дел е корисна површина од некој објект, така да реално не може да се дефинира корисна површина за пресметување на надоместокот.

Согласно член 2 став 1 точка 2 од Закон за градење изразот градба го има следното значење „Градба е се што настанало со изградба и е поврзано со земјиштето, а претставува физичка, техничко-технолошка и градежна целина заедно со изградените инсталации, односно опрема“.

Неусогласените и непрецизни законски решенија доведуваат до проблеми при примената. Ревизијата смета дека надлежните органи треба да преземат мерки за соодветно регулирање на ова прашање.

ОПШТИНА БОГОВИЊЕ - СМЕТКА НА ОСНОВЕН БУЏЕТ (630)
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

ОПШТИНА БОГОВИЊЕ

СМЕТКА НА ОСНОВЕН БУЏЕТ (630)

БИЛАНС НА ПРИХОДИ И РАСХОДИ ЗА 2017 ГОДИНА

<u>Опис на позицијата</u>	<u>Образложени е</u>	<u>2017</u>	во 000 денари
			<u>2016</u>
Приходи			
Даночни приходи	3.1.	27.905	32.651
Неданочни приходи	3.2.	1.872	3.461
Капитални приходи	3.3.	3.109	7.344
Трансфери и донации	3.4.	33.759	56.900
Вкупно приходи		66.645	100.356
Расходи			
Тековни расходи			
Плати, наемнини и надомести	3.5.1.	22.028	18.707
Резерви и недефинирани расходи	3.5.2.	422	803
Стоки и услуги	3.5.3.	26.038	30.774
Субвенции и трансфери	3.5.4.	1.691	1.010
Вкупно тековни расходи		50.179	51.294
Капитални расходи	3.6.	14.192	48.084
Вкупно расходи		64.371	99.378
Суфицит (вишок) на приходи		2.274	978

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 20

ОПШТИНА БОГОВИЊЕ - СМЕТКА НА ОСНОВЕН БУЏЕТ (630)
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

ОПШТИНА БОГОВИЊЕ

СМЕТКА НА ОСНОВЕН БУЏЕТ (630)

БИЛАНС НА СОСТОЈБА НА ДЕН 31.ДЕКЕВРИ

Опис на позицијата	Образложени е	2017	во 000
			ден.
			2016
Актива			
Тековни средства			
Парични средства	4.1.1.	2.274	979
Побарувања	4.1.2.	68.748	60.659
Вкупно тековни средства		71.022	61.638
Вкупна актива		71.022	61.638
Пасива			
Тековни обврски			
Пасивни временски разграничувања	4.2.1.	71.022	61.638
Вкупно краткорочни обврски		71.022	61.638
Вкупна пасива		71.022	61.638

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 21
