ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ
ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА
ФИНАНСИСКИ ИЗВЕШТАИ И РЕВИЗИЈА НА УСОГЛАСЕНОСТ
ЗА 2020 ГОДИНА НА ОПШТИНА АЕРОДРОМ
СМЕТКА НА ОСНОВЕН БУЏЕТ (630)

01 2021 07 01/1

Скопје, јануари 2022

С О Д Р Ж И Н А

Опис	Страна
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР	1 - 20
Финансиски извештаи за 2020 година	
Биланс на приходи и расходи	21
Биланс на состојба	22
Сметководствени политики и образложенија кон финансиските извештаи	
Вовед	23 - 24
Сметководствени политики	24 - 28
Образложенија кон финансиските извештаи	28 - 34

Прилог бр.1 Преглед на резултатите од преземените мерки од страна на субјектот предмет на ревизија

Кратенки користени во извештајот:

РСМ - Република Северна Македонија

ЈП – Јавно претпријатие

ДУП – Детален урбанистички план

ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

Број: 16-50/1
Датум: 20.01.2022

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Резиме

Државниот завод за ревизија изврши ревизија на финансиските извештаи заедно со ревизија на усогласеност на Општина Аеродром, на сметката на основен буџет (630), за 2020 година.

Со извршената ревизија за 2020 година, изразивме мислење со резерва за реалноста и објективноста на финансиските извештаи за 2020 година и за усогласеност со законската регулатива, упатства и воспоставени политики.

Извршена е ревизија за 2015 година и издаден е Конечен извештај за финансиските извештаи и ревизија на усогласеност на Општина Аеродром, сметка на основен буџет (630) во кој е изразено мислење со резерва за вистинитоста и објективноста на финансиските извештаи и за усогласеност со закони и прописи.
Ревизијата опфати спроведување на препораките презентирани во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор за извршената ревизија на финансиските извештаи и ревизија на усогласеност за 2015 година на Општина Аеродром и утврди дека од дадените девет препораки, три препораки се спроведени една препорака е делумно спроведена, додека пет препораки не се спроведени.

Со извршената ревизија на финансиските извештаи и ревизија на усогласеност кај Општина Аеродром, сметка на основен буџет (630) за 2020 година, констатирани се следниве состојби:

- слабости при спроведување на процесот на буџетирање;
- отстапување помеѓу планираните и реализираните приходи во Буџетот за 2020 година, особено кај приходите од надомест за утврдување на правен статус на бесправни изградени објекти, надомест за уредување на градежно земјиште, комунална такса за користење на просторот пред деловните простории за вршење на дејност. Кај расходите значителен пад од 32% бележат капиталните расходи;
- слабости во организациската, професионална и функционална независност на единицата за внатрешна ревизија;
- Општина Аеродром не остварува приходи од комунална такса за користење на простор за паркирање на моторни возила на територијата на општината, каде со паркинзите стопанисува ЈП Градски паркинг - Скопје;

- при спроведување на постапките за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти не се почитуваат законски пропишаните рокови, и не се доставува годишен извештај до Министерството за транспорт и врски за користење на средствата остварени од надоместокот по овој основ;
- утврдени се неправилности во начинот и постапката на давање на користење на деловни простории, урбана опрема и спортски објекти;
- општината не води регистар на издадени одобренија за поставување на урбана опрема;
- дел од побарувањата со состојба на 31.12.2020 година во Билансот на состојба не се реално и објективно прикажани.

Во насока на надминување на утврдените состојби, ревизијата даде препораки со цел преземање на мерки и активности од надлежните лица и органи во функција на подобрување на состојбите.

Во делот Нагласување на прашања за неизвесност и континуитет ревизијата извести за судските спорови во кои општината е странка во постапките.

Во делот останати прашања ревизијата ги истакна системските слабости во законската регулатива и потребата од нивно надминување со цел комплетност и точност на остварените приходи кај општините, а кои се однесуваат и тоа:

- не е пропишано во кои рокови правните лица овластени за регистрација на возилата треба да ја уплатат комуналната такса за користење на патишта со моторни возила на сметка на општината;
- не е пропишана обврска на трговското друштво надлежно за дистрибуција на електрична енергија кое врши наплата на таксата за користење и одржување јавно осветлување од имателите на броила да ги известува општините за бројот на обврзници по категории (број на броила) согласно тарифниот број, како и за наплатените приходи и ненаплатени побарувања по овој основ;
- општината нема информации за висината на средствата што треба да се уплатат во буџетот на општината по основ приходи од закуп на земјоделско земјиште во сопственост на државата утврдено со Законот за земјоделско земјиште;
- општината располага со податоци за склучените договорите за концесија за експлоатација на минералните суровини и врши увид на уплатените средства од концесиските надоместоци, но нема можност да ја потврди нивната целосност и точност и
- законска неусогласеност на начинот на евидентирање на недвижностите во регистрите што ги водат единиците на локалната самоуправа и Агенцијата за катастар на недвижности.

Од страна на одговорното лице на Општина Аеродром не се добиени забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор.

1. Вовед

1.1. Извршивме ревизија на приложените финансиски извештаи на страна 21 и 22 заедно со ревизија на усогласеност на Општина Аеродром на сметката на основен буџет (630), кои се состојат од Биланс на состојба на ден 31 декември 2020 година, Биланс на приходи и расходи за годината која завршува со тој датум, преглед на значајни сметководствени политики и објаснувачки белешки кон финансиските извештаи.

1.2. Ревизијата на финансиските извештаи од точка 1.1. на овој извештај е извршена согласно член 22 став 1 од Законот за државната ревизија и Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2021 година, согласно член 23 од Законот за државна ревизија.

1.3. Извршена е ревизија за 2015 година и издаден е извештај за финансиските извештаи и ревизија на усогласеност на Општина Аеродром, сметка на основен буџет (630) во кој е изразено мислење со резерва за вистинитоста и објективноста на финансиските извештаи и за усогласеност со закони и прописи.

1.4. Финансиските извештаи од точка 1.1. на овој извештај се одговорност на градоначалникот на Општина Аеродром, застапувана од:

- Златко Марин, градоначалник на Општина Аеродром од 15.10.2017 година до 26.10.2021 година;
- Тимчо Муцунски, градоначалник на Општина Аеродром од 26.10.2021 година.

Оваа одговорност вклучува дизајнирање, имплементација и одржување на внатрешна контрола која што е релевантна за подготвување и објективно презентирање на финансиските извештаи 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.

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

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

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

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

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

2. Цели, заснованост и период на вршење на ревизијата

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

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

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

2.3. Ревизијата од точка 1.1. погоре е планирана и извршена во периодот од 07.06.2021 до 10.09.2021 година кај Општина Аеродром од тим на Државниот завод за ревизија.

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

Ревизијата од точка 1.1. погоре опфати и ревизија на спроведување на препораките дадени во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор број 12-88/9 од 29.09.2016 година. Утврдивме дека од дадените девет препораки три препораки се спроведени една препорака е делумно спроведена, додека пет препораки не се спроведени (Прилог 1).

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 18.10.2021 година.

Од страна на одговорното лице на Општина Аеродром не се добиени забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор.

Констатирани се следните состојби:

4.1. Усогласеност со закони и прописи

4.1.1. Со извршениот увид во актите и документацијата за спроведување на процесот на буџетирање, ревизијата констатира одредени слабости и тоа:

- Советот на Општина Аеродром нема донесено стратешки документ за локален економски развој, што не е во согласност со член 22 од Законот за локалната самоуправа, со кој е предвидена надлежноста на општините во однос на планирањето на локалниот економски развој и утврдувањето на развојните и структурните приоритети, а согласно член 14 од Законот за буџетите стратешките приоритети треба да претставуваат основа за подготвување на буџетите;
- Предлог буџетот на општината за 2020 година до советот на општината е доставен од страна на лице по овластување од градоначалник, кое не е вработено во општината и не е раководен службеник, што не е во согласност со член 50 став 1 точка 7 и став 2 од Законот за локална самоуправа и член 8 став 1 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола;

- Согласно член 21-б од Законот за буџетите градоначалникот на општината подготвува Предлог план на програми за развој и истиот го доставува на одобрување до советот на општината најдоцна до 20 октомври во тековната година. Предлог - план на програмите за развој и неговите дополнувања за 2020 година до советот на општината се доставени од страна на истото лице по овластување од градоначалникот.

Извршувањето на законските надлежности, со давање на овластување на надворешните лица кои не се раководни службеници во општината има влијание на законското работење на субјектот.

Препорака:

Градоначалникот при давање на акт за овластување (генерално или посебно) да ги почитува законските одредби кои упатуваат дека овластувањата може да бидат дадени на еден или повеќе раководни лица кои хиерархиски директно му се подредени.

4.1.2. Општина Аеродром со буџетот за 2020 година има планирано приходи и расходи во износ од 847.238 илјади денари. Во текот на годината се реализирани приходи во износ од 744.597 илјади денари и расходи во износ од 400.400 илјади денари. Планираните приходи се остварени со процент од 87.89%, а расходите со 47.26%.

Значителното отстапување на остварените приходи во однос на планираните произлегува од приходите од надоместокот за уредување на градежното земјиште (остварени се 58%), комунална такса за користење на просторот пред деловните простории за вршење на дејност (остварени се 27%), надоместок за управување со отпад (остварени се 19%), надомест за утврдување на правен статус на бесправни изградени објекти (остварени се 34%).

Кај расходите, најзначително е отстапувањето кај патни и дневни расходи кои се остварени со 1,70%, други тековни расходи со 30,74% и кај капиталните расходи, односно купување на опрема и машини со 38,31%, други градежни објекти 30,48% и вложувања и нефинансиски средства со 25,09 %.

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 на општината му предлага на советот измени и дополнувања на буџетот.

Со извршениот ребаланс на буџетот за 2020 година, не се надминуваат состојбите на неусогласеност на планираните и реализирани приходи и расходи, од причина што истите не се планираат врз основа на реалните состојби и можности на општината и историските податоци за остварувањата на приходите и расходите во претходните години.

Препорака:

Градоначалникот да ги преземе следните мерки и активности:

- одделението за буџетска координација при изготвување на буџетот, планирањето на буџетските приходи и расходи да го темели на реалните состојби и можности, врз основа на историски податоци, податоци за остварувањата во претходните години во функција на добро менаџерско управување;
- во текот на годината да се следи извршувањето на буџетот и со ребалансот да се надминуваат отстапувањата во планираните и реализираните приходи и расходи.

4.1.3. Со увид во Правилникот[1] за систематизација на работните места во општинската администрација и извршената анализа на организациска, професионална и функционална независност на единицата за внатрешна ревизија, ги утврдивме следниве состојби:

- Внатрешната ревизија е организирана во организациски облик - Одделение за внатрешна ревизија и за својата работа одговара пред секретарот на општината, што не е во согласност со член 33 и член 34 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола каде е уредено дека единицата за внатрешна ревизија е организациски и функционално независна и директно и единствено одговорна на раководителот на субјектот од јавниот сектор.
- Во месец декември 2019 година, од страна на лице ангажирано со договор за користење на посебни услуги и овластување дадено од страна на градоначалник, донесени се Стратешкиот план и Годишен план на одделението за внатрешна ревизија во Општина Аеродром за периодот од 2020 - 2022 година, обврска која не е предвидена во овластувањето. Ваквото постапување не е во согласност со член 50 од Законот за локална самоуправа и член 40 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола каде е регулирано дека Стратешкиот и годишниот план за извршување на внатрешна ревизија ги донесува раководителот на единицата за внатрешна ревизија по добиена согласност од раководителот на субјектот од јавниот сектор врз основа на извршената процена на ризиците.
- Одделението за внатрешна ревизија е надлежно да врши ревизија на 10 субјекти кои се основани од Општина Аеродром, како и на секторите и одделенијата во рамките на општинската администрацијата. Согласно Правилникот во одделението се систематизирани 4 работни места (раководител на одделение, советник, соработник, помлад соработник), а

[1] Правилник за систематизација на работни места бр.04-6184/1 од 27.08.2015,04-375/7 од 25.09.2020, 04-1469/2 од 05.03.2021година

во текот на 2020 година пополнето е само едно работно место, помлад соработник - внатрешен ревизор на обука.

Во Годишниот план за вработување за 2020 година, иако е предвидено вработување на раководител на одделение за внатрешна ревизија во текот на годината не е отпочната постапка за негово реализирање. Во 2021 година преземени се активности и спроведена е постапка за унапредување на едно лице од помлад соработник - внатрешен ревизор на обука во советник, но се уште не е испочитуван минималниот број на вработени во единицата за внатрешна ревизија согласно критериумите утврдени во член 31 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола. Поради недоволната кадровска екипираност, од предвидени 5 ревизии за 2020 година не е извршена ниту една ревизија.

Несоодветната организациона поставеност на внатрешната ревизија и нејзината нефункционалност не овозможува исполнување на основната нејзина задача, подобрување на работењето на субјектот и подобрување на ефективноста во процесите на управување со ризикот, контролата и управувањето.

Препорака:

Градоначалникот да преземе мерки и активности за воспоставување на соодветна организациона поставеност на единицата за внатрешна ревизија и нејзино екипирање, согласно законски потребниот минимален број на вработени.

4.1.4. Во 2020 година Општина Аеродром не остварила приходи од комунална такса за користење на простор за паркирање на моторни возила на територијата на општината, каде со паркинзите стопанисува ЈП „Градски паркинг“ - Скопје. Ваквата состојба не е во согласност со одредбите од членот 20 од Законот за комуналните такси и тарифниот број 8 од Тарифата за комунални такси, каде е утврдено дека правното лице на кое му е доверено организирањето и одржувањето на паркинг просторот врши наплата на таксата и ја уплатува на соодветната уплатна сметка во рамките на трезорската сметка за општината, за општините во градот Скопје и за градот Скопје на чие подрачје е извршена наплатата и има за ефект помалку остварени приходи во буџетот на општината.

Препорака:

Градоначалникот да преземе мерки и активности за пристапување кон склучување на договор со ЈП “Градски паркинг - Скопје“ за регулирање на правата и обврските согласно Законот за комунални такси.

4.1.5. По основ на комуналната такса за користење простор пред деловни простории за вршење на дејност за 2020 година остварен е приход од 815 илјади денари или 27,1% од планираните.

Општина Аеродром не води регистар на издадени одобренија за поставување на урбана опрема, што не е во согласност со членот 81 став (3) од Законот за градење и не е извршен инспекциски надзор од страна на одделението за инспекциски работи со вршење на увид на лице место и изготвување на записник со скица за бараниот простор за вршење на дејноста, врз основ на кој се пресметува надоместокот.

Ваквиот начин на администрирање со комуналната такса за користење простор пред деловен објект има влијание на целосноста на приходите по овој основ.

Препорака:

Одговорните лица во општината да преземат мерки и активности за воспоставување на регистар на издадени одобренија за поставување на урбана опрема и обезбедување на човечки ресурси и опрема за работа на одделението за инспекциски работи.

4.1.6. Со Законот за постапување со бесправно изградени објекти[2] се уредуваат условите, начинот и постапката за евидентирање, утврдување на правен статус и санкционирање на бесправно изградените објекти. Постапката започнува со поднесување на барање од страна на иммателот до единицата на локалната самоуправа на чие подрачје објектот е изграден. Во Општина Аеродром, согласно измените на Законот во рок се поднесени вкупно 9.905 барања за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти, од кои 3.880 се решени позитивно, 4.725 барања се во постапка на решавање и 1.300 барања се одбиени поради нецелосно поднесена документација.

Учеството на решени и предмети во постапка во однос на вкупно поднесените барања е прикажано во следниот графикон.

[2] Сл. весник на РМ бр.23/11, 54/11, 155/12, 53/13, 72/13, 44/14, 115/14, 199/14, 124/15, 129/15, 217/15, 31/16, 190/17 и Сл. Весник на РСМ 174/21

Во 2020 година Општина Аеродром по основ на надомест за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти остварила приходи во износ од 3.461 илјада денари.

Со извршените детални тестирања на постапките за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти, за предемети спроведени во 2020 година, констатиравме одредени состојби кои упатуваат на не почитување на законските одредби и тоа:

- Законски пропишаните рокови не се почитуваат при: донесување на заклучок за прекин на постапката, урбанистичка согласност, заклучок за плаќање на надоместокот и решение за утврдување на правен статус на бесправен објект, дефинирани со одредбите од член 10 став 1, 20 став 1 и 21 став 3 од Законот за постапување со бесправно изградени објекти. Не почитувањето на роковите за постапување од страна на одговорните лица во општината, доведува до ненавремено информирање на барателите за дополнување на документацијата, пролонгирање на постапките и неможност на сопствениците навремено да го впишат имотот во Агенцијата за катастар на наедвижности.
- Средствата остварени од надоместокот за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти, единиците на локалната самоуправа се должни да ги користат наменски за донесување на урбанистичка планска документација со која се врши вклопување на бесправните објекти и за инфраструктурно уредување на просторот во кој се наоѓаат истите. Општината нема постапено согласно член 20 став 10 од Законот за постапување со бесправно изградени објекти, односно нема подготвено и доставено годишен извештај до Министерството за транспорт и врски за користење на средствата по овој основ, што влијае врз транспарентноста и отчетноста за нивното наменско користење.

Препорака:

Градоначалникот и надлежните служби во општината да преземат контролни мерки и активности при спроведување на постапките за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти во однос на:

- почитување на законски предвидените рокови при постапување;
- доставување годишен извештај до Министерството за транспорт и врски за користење на средствата од надоместокот за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти.

4.1.7. Со увид во начинот и постапката на давање на користење на деловни простории, урбана опрема и спортски објекти, ревизијата го утврди следното:

- Општина Аеродром во период од 2010-2014 година има склучено 7 договори за закуп на недвижен имот и во текот на 2020 година, по овој основ остварен е приход од 1.587 илјади денари. Договорите се склучени без јавно наддавање, со висина на закупнина утврдена спротивно на член 67 од Законот за локална самоуправа, член 37 и член 38 став 1 од Законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост и член 598 став 1 од Законот за облигациони односи, каде е уредено дека стварите во сопственост на општината можат да се дадат на користење на други субјекти по пат на електронско јавно надавање и почетната месечна закупнина од 0,5% од проценетата вредност на недвижната ствар. Советот на Општина Аеродром во текот на 2018 година има донесено Правилник[3] за условите, начинот и постапката на давање на користење на деловни простории, урбана опрема и спортски објекти во кој е предвидена одредба со која за деловните простории, урбаната опрема или спортските објекти кои веќе се дадени на користење и за кои што се уште се во важност договорите за користење, се определува рок од 9 месеци тие договори да се усогласат со одредбите и условите од овој Правилник, но до денот на ревизијата не е постапено и склучените договори не се усогласени.
- За поставување на урбана опрема - типски киосци општината има склучено 8 договори на неопределено време, што не е во согласност со член 598 став 1 од Законот за облигациони односи и истите не се усогласени во утврдениот рок со Правилникот за условите, начинот и постапката на давање на користење на деловни простории, урбана опрема и спортски објекти.

[3] Правилник за условите, начинот и постапката на давање на користење на деловни простории, урбана опрема и спортски објекти бр.09-227/13 од 12.06.2018 и Правилник за измена и дополнување на Правилникот за условите, начинот и постапката на давање на користење на деловни простории, урбана опрема и спортски објекти бр.09-428/27 од 01.11.2018 година.

- По основ на долготраен закуп и времен закуп на градежно земјиште сопственост на РСМ, евидентиран е приход од 1.762 илјади денари за кој општината врши увид во уплатените средства, но не располага со податоци за склучените договори (градежна парцела, закупец, период на закуп и др.) и нема можност да ја провери нивната целосност и точност дефинирана во член 18 став 2 од Законот за градежно земјиште, каде е утврдено дека приходот по овој основ се распределува во сооднос 20% за РСМ, 40% за Општина Аеродром и 40% за Градот Скопје. Од страна на општината доставен е допис[4] до Министерството за финансии, за доставување на податоци за извршениот прилив по основ на надомест за долготраен закуп и времен закуп и добиен е одговор[5] во кој се доставува единствено периодичен преглед на приливи по трансакции и периодичен преглед на реализирани барања. Од средината на 2020 година, со Одлука на Владата на РСМ[6], Општина Аеродром ја презема надлежноста за вршење на работи за располагање со градежно земјиште сопственост на РСМ.
- Склучени се два договори за користење на спортски објекти - фудбалски терени без надомест, што не е во согласност со член 67 од Законот за локална самоуправа, член 37 и член 38 став 1 од Законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост. Исто така, за 2020 година за фудбалските терени нема осигурителни полиси што не е во согласност со член 3 од Правилникот за одржување и користење на помошни фудбалски игралишта од Агенција за млади и спорт.
- Склучените договори за давањето на користење на деловниот простор, урбаната опрема или спортскиот објект меѓу Општина Аеродром и корисниците не се солемнизирани кај нотар, што не е во согласност со член 8 од Правилникот.

Давањето на користење на ствари во сопственост на општината спротивно на законските и подзаконските акти има за ефект нетранспарентност во постапките и ризик од помалку остварени приходи по овој основ.

Препорака:
Градоначалникот да преземе мерки и активности за деловните простории, урбаната опрема и спортските објекти кои веќе се дадени на користење и за кои што се уште се во важност договорите за користење, истите да се усогласат со одредбите и условите од законите и Правилникот.

---
[4] бр.23-620/1 од 30.08.2021
[5] бр.23-6201/2 од 07.09.2021
[6] бр.44-4153/1 од 19.05.2020

4.1.8. Со Одлука на советот на Општина Аеродром спроведена е постапка за давање на користење на урбана опрема-покриен шанк на локација Ново Лисиче-парк покрај кејот на реката Вардар и по овој основ во 2020 година остварен е приход од 673 илјади денари. Со увид во доставената документација ревизијата утврди слабости при спроведување на постапката и тоа:

- Со Правилникот за условите, начинот и постапката на давање на користење на деловни простории, урбана опрема и спортски објекти почетната цена за јавно наддавање се определува врз основа на претходно извршена процена од страна на овластен проценител, наместо 0,5% од проценетата вредност на недвижната ствар како што е утврдено во член 38 став 1 од Законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост;
- Постапката за давање на користење со јавно наддавање е спроведена од Комисија за спроведување на постапката, формирана од страна Градоначалникот, во хартиена форма со физичко присуство на заинтересирани претставници без електронско јавно надавање преку електронскиот систем за јавно наддавање, што не е во согласност со член 67 од Закон за локална самоуправа, член 37 од Законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост и член 1 став 1 алинеја 4 од Правилникот за измена и дополнување на Правилникот за условите, начинот и постапката на давање на користење на деловни простории, урбана опрема и спортски објекти;
- Јавното наддавање е спроведено по пат на поединечно наддавање од страна на учесниците односно подносителите на пријавите, но цената не е зголемена за секој чекор по 10% од првичната поднесена највисока цена, што не е во согласност со член 17 од Правилникот;
- За понудата која е прифатена како најповолна не се доставени веродостојни докази за докажување на постигнатата највисока цена за месечен надоместок во постапка за јавно наддавање, што не е во согласност со член 19 од Правилникот;
- Склучениот договор за користење на урбана опрема не е солеминизиран кај нотар, што не е во согласност со член 8 од Правилникот.

Ваквиот начин на постапување со недвижните ствари во општинска сопственост не е во согласност со законските и подзаконските акти и има за ефект нетранспарентност во постапките и можност од остварување на пониски приходи.

Препорака:

Градоначалникот на општината да преземе мерки и активности за:

- усогласување на Правилникот за условите, начинот и постапката на давање на користење на деловни простории, урбана опрема и спортски

објекти со Законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост;

- постапките за давање на користење на стварите во сопственост на општината да се спроведуваат по пат на електронско јавно надавање.

4.1.9. За 2020 година, Општина Аеродром ги нема доставено податоците за состојбата на Регистарот за недвижен имот и Регистарот на подвижен имот до Централниот Регистар на Република Северна Македонија и до Управата за јавни приходи, што не е во согласност со член 39 од Законот за даноци на имот и има влијание врз целосноста на базата на податоци.

Податоците не се доставени од причина што Град Скопје нема одговорено на барањето за потребните податоци за Регистарот за 2020 година.

Препорака:

Градоначалникот на општината да преземе мерки и активности за навремено доставување на податоците, најдоцна до 31 декември во годината, за состојбата на Регистарот за недвижен имот и Регистарот на подвижен имот до Централниот Регистар на Република Северна Македонија и до Управата за јавни приходи.

4.2. Финансиски извештаи

4.2.1. Со извршениот увид во аналитичката евиденција и старосната структура на побарувањата кои на ден 31.12.2020 година изнесуваат 162.316 илјади денари, ревизијата ги констатира следниве состојби:

- Во сметководствена евиденција, Општина Аеродром има искажано побарувања во износ од 120.655 илјади денари кои претставуваат (74%) од вкупните побарувања, а се однесуваат на побарувања по основ на данок на имот (физички и правни лица) и комунална такса за фирмарина за чие администрирање е надлежен Град Скопје, а општината не располага со податоци за старосната структура и преземените мерки за нивна наплата.
- По основ на уривање на објекти за физички лица евидентирани се побарувања од 1.250 илјади денари и за правни лица 10.293 илјади денари кои потекнуваат од 2006 година, за кои општината иако има преземено мерки, нивната наплата е неизвесна од причина што субјектите се неактивни, а за едно побарување добиени се пресуди/решенија од второстепени комисии со кои предметот се одбива како неоснован. Исто така, по основ на поставување урбана опрема–типски киосци искажани се побарувања во износ од 617 илјади денари кои потекнуваат од минати години (2007-2012 година), за кои наплатата е неизвесна од причина што субјектите се неактивни, и истите согласно член 360 од Законот за

облигациони односи, според кој општиот рок на застареност е 5 години, се застарени и не постои можност за нивна наплата.

- На 31.12.2020 година на сметката побарувањата по основ на данок на имот за физички и правни лица искажана е состојба од 50.299 илјади денари, која не соодветствува со податоците искажани во Извештајот од Градот Скопје[7] согласно кои истите изнесуваат 59.082 илјади денари.
- На сметката побарувања по основ на комунална такса за фирмарина за правни лица искажана е состојба од 70.356 илјади денари која не соодветствува со податоците искажани во Извештајот од Градот Скопје, согласно кои истите изнесуваат 71.379 илјади денари.
- Не е воспоставена евиденција за побарувањата по основ на надоместок за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти, со што не се обезбедува сеопфатност, ажурност и увид во точниот износ на побарувањата по овој основ и на 31.12. искажан е износ од 787 илјади денари. Причина за ваквата состојба е ненавремено доставување на потребната документација (заклучок за пресметан надоместок) од страна на надлежните служби до секторот за финансиски прашања со што не е искажано побарување по овој основ.

Ваквата состојба на внесување на податоци во деловните книги без веродостојни и уредни сметководствени документи не е во согласност со член 12 од Законот за сметководство на буџети и буџетски корисници и не дава реална слика за објективно прикажување на побарувањата во финансиските извештаи.

Препорака:

Градоначалникот да преземе мерки и активности за:

- Комисијата за попис за побарувањата од минати години за кои има поткрепувачка документација дека за истите не постои можност да се наплатат, до Советот на општината да поднесе предлог за отпис;
- Одговорните лица навремено и редовно да вршат обезбедување на документацијата од Град Скопје за побарувањата по основ на данок на имот за физички и правни лица и пресметаната комунална такса за фирмарина;
- надлежните служби од секторот за урбанизам за надоместокот за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти навремено да ја доставуваат потребната документација (заклучок за пресметан надоместок) до секторот за финансиски прашања.

[7] Извештај за побарувања по основ на данок на имот и комунална такса за фирмарина за период од 01.01.2020 – 31.12.2020 година

Основ за изразување на мислење

Вкупниот ефект од изнесените наоди, кои се основ за изразување мислење, во точките 4.1. и 4.2. се однесуваат на:

- слабости при спроведување на процесот на буџетирање и не усогласеност на реализираните буџетски приходи и расходи со ребалансот на буџетот за 2020 година,
- несоодветна организациска поставеност на единицата за внатрешна ревизија;
- не остварени приходи од комунална такса за користење на простор за паркирање на моторни возила на територијата на општината;
- не почитување на законски пропишаните рокови во постапките за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти,
- утврдени неправилности во начинот и постапката на давање на користење на деловни простории, урбана опрема и спортски објекти;
- не воспоставениот регистар на издадени одобренија за поставување на урбана опрема;
- нереално и необјективно прикажани побарувањата.

5. Ревизорско мислење

Мислење за финансиски извештаи

Според наше мислење, со исклучок на ефектот на прашањата изнесени во точката 4.2. финансиските извештаи ги прикажуваат вистинито и објективно, во сите материјални аспекти, финансиската состојба на Општина Аеродром, сметка на основен буџет (630), на ден 31 декември 2020 година како и резултатите на финансиските активности за годината која завршува со тој датум, во согласност со важечката законска регулатива.

Мислење за усогласеност со закони и прописи

Според наше мислење, со исклучок на ефектот на прашањата изнесени во точка 4.1. активностите, финансиските трансакции и информации, рефлектирани во финансиските извештаи на Општина Аеродром, сметка на основен буџет (630), во сите материјални аспекти се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

6. Нагласување на прашања за неизвесност или континуитет

6.1. Обрнуваме внимание дека Општина Аеродром во 2020 година е тужена странка од 23 правни лица по основ на долг во износ од 62.947 илјади денари и 13 физички лица по основ надомест штета и парични побарувања од неостварени права по Закон за работни односи за долг од 7.979 илјади денари.

Општина Аеродром се јавува како тужител против 8 субјекти за неосновано збогатување и надомест на материјална штета за долг од 10.115 илјади денари.

Бидејќи станува збор за судски постапки што се водат пред надлежните судови, а до денот на ревизијата конечниот исход не е познат, постои неизвесност за финансиските импликации врз буџетот на општината.

7. Останати прашања

Државниот завод за ревизија во своите годишни извештаи во повеќе наврати ги обелоденуваше системските слабости кој имаат финансиски импликации во работењето на единиците на локалната самоуправа. 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 следните законски решенија во функција на надминување на наведените слабости.

Комунална такса што се плаќа при регистрација на возилата

7.1. Наплатата на комуналната такса за користење на улиците со патнички, товарни моторни возила, автобуси и специјални возила - тарифен број 9 согласно Законот за комуналните такси, пропишано е да ја вршат правни лица овластени за вршење на регистрација на возилата и да ја уплатуваат на соодветната уплатна сметка во рамки на трезорската сметка на општината. Во постојното законско решение не е пропишано во кои рокови правните лица треба да ја уплатат наплатената такса на сметка на општината, да ја известуваат општината за бројот на регистрираните возила во зависност од кубикажата и за месечниот износ на прибраните средства поединечно и кумулативно.

Со воспоставениот начин на размена на податоци не е воспоставен систем кој би обезбедил точен преглед на регистрирани возила по работна зафатнина и намена, а од друга страна општините немаат законска можност да се уверат во точноста и вистинитоста на уплатените средства и комплетноста на приходите по овој основ.

Ефект од оваа состојба е нецелосен увид во наплатата и потврдувањето на приходот за општината по тој основ.

Комунална такса за користење и одржување на јавно осветлување

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 уплатени на општините.

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

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

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

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

Приходи од давање на земјоделското земјиште во државна сопственост на користење по пат на закуп и плодоуживање

7.3. Согласно член 33 од Законот за земјоделско земјиште, од страна на Министерството за земјоделството, шумарство и водостопанство, земјоделското земјиште во државна сопственост може да се даде на користење по пат на закуп и плодоуживање. Средствата од закупнината на земјоделското земјиште во државна сопственост се уплатуваат на посебна сметка во рамките на трезорска сметка. Приходите од овие средства се распределуваат во соднос 50% за Република Северна Македонија и 50% за општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, во зависност од местоположбата на земјоделското земјиште кое е предмет на давање под закуп. Согласно законското решение, општината нема сознание за висината на средствата што треба да се уплатат, ниту пак МЗШВ има законска обврска склучените договори за закуп на земјоделско земјиште во државна сопственост да ги доставува до општините за земјиштето што се наоѓа на нивната територија.

Надоместок по основ на концесии

7.4. Согласно член 76 од Законот за минерални суровини, концесионерот кој врши детални геолошки истражувања на минерални суровини плаќа еднократен надоместок за користење на просторот, а во зависност од видот на минералната суровина определен во концесијата, односно дозволата за вршење на детални геолошки истражувања.

Концесионерот кој што врши експлоатација на минерални суровини е должен да плаќа: годишен надоместок за користење на просторот и надоместок за експлоатирана количина на минерална суровина, предмет на концесијата.

Владата на предлог на министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на минералните суровини, донесува Тарифник во кој ги утврдува висината на надоместоците за издавање на дозволи концесии за детални геолошки истражувања и концесии за експлоатација на минерални суровини, а во зависност од видот, количината, квалитетот и начинот на преработка на минералната суровина.

Средствата се уплатуваат на соодветна уплатна сметка во рамките на трезорската сметка и се 22% приход на Буџетот на РСМ и 78% приход на буџетот на општината на чие подрачје се врши концесиската дејност.

И покрај тоа што, општината располага со податоци за склучените договори за концесии за детални геолошки истражувања и концесии за експлоатација на минерални суровини и има увид на уплатените средства на сметката на буџетот на општината, нема можност да се увери во целосноста на приходите кои се уплатени на нивната сметка по овој основ.

Регистар на недвижен имот и регистар на подвижен имот

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

Не се врши усогласување на податоците во Регистарот на недвижен имот на Град Скопје и општините во Република Северна Македонија 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 РСМ, даночните обврзници се евидентирани по ЕДБ или ЕМБГ, а во Геодетско катастарскиот информациски систем (ГКИС) на Агенцијата за катастар на недвижности се заведени по катастарска општина и катастарска парцела.

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

Општина Аеродром Скопје

Сметка на Основен Буџет (630)

БИЛАНС НА ПРИХОДИ И РАСХОДИ ЗА 2020 ГОДИНА

во 000 ден.

Опис на позицијата	Образложение	2020	2019
Приходи			
Даночни приходи	3.1.	330.045	351.568
Неданочни приходи	3.2.	4.506	4.519
Капитални приходи	3.3.	3.374	10.706
Трансфери и донации	3.4.	406.673	302.916
Вкупно приходи		**744.598**	**669.709**
Расходи			
Тековни расходи			
Плати, наемнини и надомести	3.5.1.	62.996	62.223
Резерви и недефинирани расходи	3.5.2.	648	272
Стоки и услуги	3.5.3.	194.901	149.501
Субвенции и трансфери	3.5.4.	44.792	45.734
Вкупно тековни расходи		**303.337**	**257.730**
Капитални расходи		**97.063**	**29.818**
	3.6.		
Вкупно расходи		**400.400**	**287.548**
Суфицит (вишок) на приходи		**344.198**	**382.161**

Општина Аеродром Скопје

Сметка на Основен Буџет (630)

БИЛАНС НА СОСТОЈБА НА 31.12.2020 ГОДИНА

			во 000 ден.
Опис на позицијата	**Образложение**	**2020**	**2019**
Актива			
Тековни средства			
Парични средства	4.1.1.	344.198	382.161
Побарувања	4.1.2.	162.316	157.432
Активни временски разграничувања	4.1.3.	2.008	3.760
Вкупно тековни средства		**508.522**	**543.353**
Вкупна актива		**508.522**	**543.353**
Пасива			
Тековни обврски			
Краткорочни обврски по резерви	4.2.1.	1.778	3.524
Краткорочно обврски за даноци, придонеси и други давачки	4.2.2.	230	236
Пасивни временски разграничувања	4.2.3.	506.514	539.593
Вкупно краткорочни обврски		**508.522**	**543.353**