ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ
ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА
ФИНАНСИСКИ ИЗВЕШТАИ И РЕВИЗИЈА НА УСОГЛАСЕНОСТ
ЗА 2021 ГОДИНА КАЈ ОПШТИНА ТЕТОВО
СМЕТКА НА ОСНОВЕН БУЏЕТ 630

01 2022 07 06/1

Скопје, мај 2023 година

С О Д Р Ж И Н А

Опис	Страна
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР	1 - 32
Финансиски извештаи за 2021 година	
Биланс на приходи и расходи	33
Биланс на состојба	34
Сметководствени политики и образложенија кон финансиските извештаи	
- Вовед	35 - 36
- Сметководствени политики	36 - 40
- Образложенија кон финансиските извештаи	40 - 45

Прилог 1 - Забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор

Прилог 2 - Одговор на забелешките на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор

Кратенки користени во извештајот:

ЗЈВФК – Закон за јавна внатрешна финансиска контрола;
ЗФЕЛС –Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа;
ЈП – Јавно претпријатие;
МФ – Министерство за финансии;
ЛТАС – Софтвер за даночна евиденција;
ЈКП – Јавно комунално претпријатие;
УГЗ – Уредување на градежно земјиште;
АКН- Агенција за катастар на недвижности;
УЈП –Управа за јавни приходи;
ЗЕЛС – Заедница на единиците на локална самоуправа.

ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

Број: 29-548/8
Дата: 30.05.2023

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Резиме

Државниот завод за ревизија изврши ревизија на финансиските извештаи заедно со ревизија на усогласеност на Општина Тетово, на сметката на основен буџет (630), за 2021 година.

За финансиските извештаи за 2021 година на сметката на основниот буџет (630) на Општина Тетово изразивме неповолно мислење за вистинитоста и објективноста и за усогласеност на активностите, финансиските трансакции и информации со релевантната законска регулатива.

Извршена е ревизија и издаден извештај за финансиските извештаи и ревизија на усогласеноста со законите и прописите за 2012 година и изразено е мислење со резерва во однос на вистинитоста и објективноста на финансиските извештаи, како и за усогласеноста со законската регулатива, упатства и воспоставени политики.
Бидејќи од последната ревизија е поминат подолг временски период во кој законската регулатива има претрпено измени, имплементацијата на дадените препораки од претходната ревизија не беше предмет на проверка со тековната ревизија.

Со извршената ревизија на финансиските извештаи за 2021 година, заедно со ревизија на усогласеност ги констатиравме следниве состојби:

- постои отстапување помеѓу планираните и реализираните приходи и расходи, при што планираните приходи се остварени со процент од 59,89%, а расходите со 58,09%;
- планирањето на буџетот на општината не се заснова на реалните состојби и можности на општината, ниту на историските податоци за остварувањата на приходите и расходите во претходните години;

- Одлука за прогласување на финансиска нестабилност на општината не е донесена, иако општината подолг временски период ги исполнува условите за прогласување на финансиска нестабилност;
- Општина Тетово нема извршено ажурирање на пазарната вредност на целиот недвижен имот на територијата на општината согласно Методологијата за процена на пазарна вредност на недвижен имот и не е извршено ажурирање на обврзниците за комунална такса за фирма односно назив на деловна просторија;
- од страна на инспекциската служба не е извршен надзор над наплатата на таксата за привремен престој за 2021 година кај субјекти кои даваат таков вид на услуга;
- Општина Тетово не остварува приходи по основ на надоместок за јавна чистота;
- состојбата на побарувањата не е реално прикажана, не е утврдена старосната структура на побарувањата по основ на даноци на имот и комунална такса за фирма со состојба на 31.12.2021 година, не е воспоставена евиденција за побарувањата по основ на надоместок за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти и надоместок за уредување на градежно земјиште и
- и покрај блокираната сметка општината користи плаќања со пресметка.

За констатираните состојби дадени се препораки, со цел преземање мерки за надминување на истите.
Во делот на Нагласување на прашања за неизвесност и континуитет обелоденета е состојба која се однесува на судски постапки во кои Општината е тужена страна и тужител, како и задолжувањето на Општината во рамки на вториот проект за подобрување на општинските услуги (MSIP2) за изградба на булевар Видое Смилевски Бато, набавка на автобуси и набавка на полу-подземни контејнери и специјални возила за третман на отпад.

Во делот Останати прашања, ревизијата ги истакна системските слабости во законската регулатива, односно поради недоречености во одредени закони, општините немаат увид во целосноста и точноста во остварувањето на одредени приходи и тоа:

- разлики во толкувањето на член 208 и член 218 од Законот за извршување кои се однесуваат на извршување за наплата на парични побарувања;
- законската обврска за усогласување на состојбата на регистарот на недвижности со регистарот кој го води Агенцијата за катастар на недвижности на Република Северна Македонија;
- комуналната такса за користење на патиштата со моторни возила, не е пропишано во кои рокови правните лица овластени за регистрација на

возилата треба да ја уплатат наплатената такса на сметка на општините, општините во Град Скопје и градот Скопје;

- 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 и
- 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.

Од страна на одговорното лице за периодот на ревизија на Општина Тетово доставени се забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор, истите се разгледани и констатирано е дека две од нив претставуваат известување, а една забелешка образложение за преземени активности на општината.

1. Вовед

1.1. Извршивме ревизија на приложените финансиски извештаи на страна 33 и 34 заедно со ревизија на усогласеност на Општина Тетово на сметката 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, 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 2022 година согласно член 23 од Законот за државна ревизија.

1.3. Извршена е ревизија и издаден е извештај за финансиските извештаи и за усогласеност со закони и прописи на Општина Тетово за сметката на основен буџет (630) за 2012 година и изразено е мислење со резерва во однос на вистинито и објективно прикажување на финансиската состојба и резултатите од финансиските активности во финансиските извештаи, како и за усогласеност на финансиските трансакции со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставените политики.

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

- д-р Теута Арифи – градоначалник од 11.04.2013 година до 03.11.2021 година и
- д-р Биљал Касами – градоначалник од 04.11.2021 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 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 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 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 23.11.2022 година до 28.02.2023 година во Општината Тетово од тим на Државниот завод за ревизија.

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

Извршена е ревизија и издаден извештај за финансиските извештаи и ревизија на усогласеноста со законите и прописите за 2012 година.
Бидејќи од последната ревизија е поминат подолг временски период во кој законската регулатива има претрпено измени, имплементацијата на дадените препораки од претходната ревизија не беше предмет на проверка со тековната ревизија.

4. Наоди и препораки

Прашањата кои ги покрива овој извештај беа дискутирани на завршниот состанок со градоначалникот и одговорните лица на Општината на ден 08.03.2023 година.
На ден 19.05.2023 година добиени се забелешки на Нацрт извештајот за извршената ревизија на финансиските извештаи и ревизија на усогласеност за 2021 година на општина Тетово на сметка на основен буџет (630), од Теута Арифи, поранешен градоначалник, заведени во Државниот завод за ревизија под број 29-548/7 од 19.05.2023 година.
Забелешките се однесуваат на точките 4.2.1, 6.1 и 7.1. Истите се разгледани од страна на овластениот државен ревизор и е констатирано дека забелешките на точките 4.2.1 и 6.1 претставуваат известување, а на точка 7.1 образложение за преземени активности на општината.

Забелешките на субјектот и одговорот на забелешките на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор се составен дел на Конечниот извештај.
Констатирани се следните состојби:

4.1. Внатрешни контроли

4.1.1. Во Општина Тетово не е воспоставен систем на интерни контроли во процесот на утврдување и наплата на приходите за чие администрирање е надлежна општината што не е во согласност со член 6, 7 и 16 од ЗЈВФК.

Нема донесено пишани процедури со јасно разграничени надлежности и одговорности на вработените во општинската администрација при утврдувањето, наплатата и контролата на пресметките за даноците на имот, комунални такси и даноци на специфични услуги.

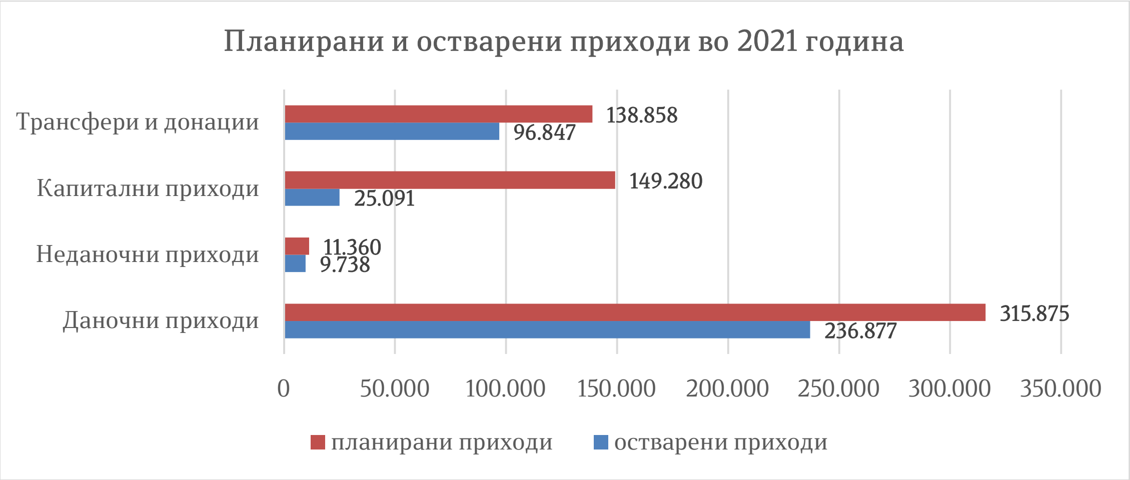
Не воспоставените контроли создаваат ризик од нецелосно и ненавремено утврдување на даноците, таксите и надоместоците. Овие состојби се утврдени и во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор за 2012 година.

Препорака
Градоначалникот да преземе мерки и активности во насока на донесување на пишани процедури во кои јасно ќе бидат утврдени надлежностите и одговорностите на вработените во процесот на утврдување и наплата на приходите за кои е надлежна општината и имплементација на истите.

4.2. Усогласеност со закони и прописи

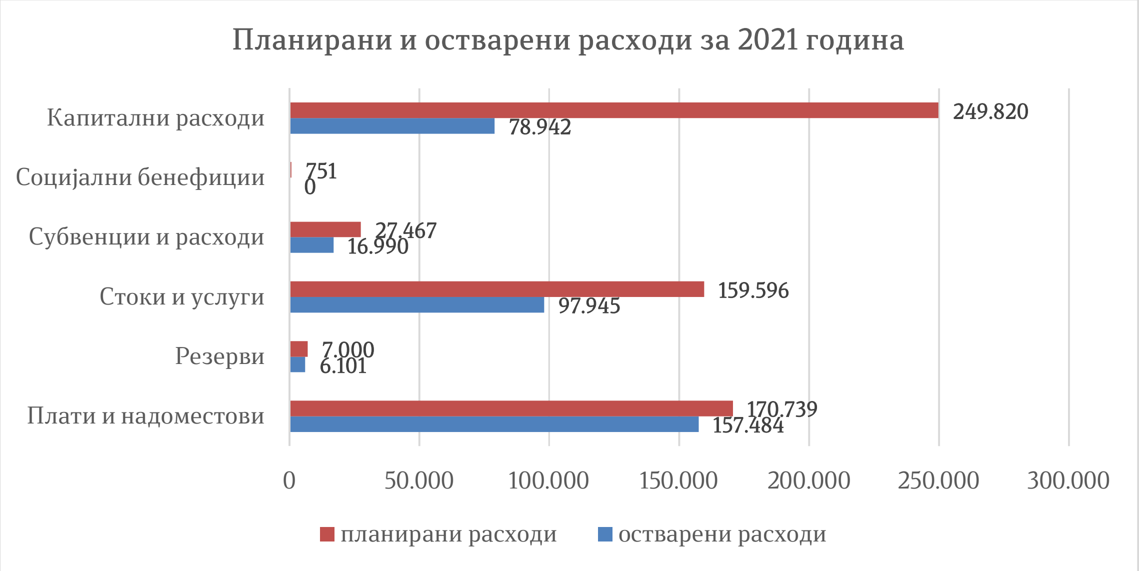
4.2.1. Општина Тетово со буџетот за 2021 година има планирано приходи и расходи во износ од 615.374 илјади денари. Во текот на годината се реализирани приходи во износ од 368.553 илјади денари и расходи во износ од 357.462 илјади денари. Планираните приходи се остварени со процент од 59,89%, а расходите со 58,09%.

во 000 денари



Кај приходите значително е отстапувањето кај Капиталните приходи кои се остварени со 16,81%, Трансфери и донации кои се остварени со 69,74%, Даночните приходи со остварување од 74,99% и Неданочни приходи со 85,72%.

во 000 денари



Кај расходите позицијата Социјални бенефиции не е реализирана, Капиталните расходи се реализирани со 31,59%, позицијата Стоки и услуги со 61,37%, Субвенции и трансфери со 61,85%, Резерви и недефинирани расходи со 87,16% и Плати и надоместоци со 92,23%.

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.

Иако во текот на 2021 година има три измени и дополнувања на буџетот, не е надмината неусогласеноста на планираните и реализирани приходи и расходи, од причина што ребалансот на буџетот се прави заради конкретна намена. Планирањето на буџетот не се заснова на реалните состојби и можности на општината, ниту на историските податоци за остварувањата на приходите и расходите во претходните години.

Исто така не е обезбедена транспарентност во процесот на изготвување и донесување на буџетот за 2021 година преку организирање на јавни расправи, трибини, собири на граѓани, и други активности и форми за обезбедување на потребни информации и податоци за потребите на граѓаните, бизнис заедницата, НВО, ранливи и маргинализирани категории во процесот на буџетирање.

Нереалното планирање на буџетот е карактеристика и за донесените Програми за одделни дејности кои се во надлежност на општината, а кои и покрај неостварувањето на буџетот не се менуваат и не се намалува обемот на утврдените плански активности/ работи што создава ризик од преземање на обврски, иако нема реална можност за обезбедување на средства.

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 и податоци за остварувањата во претходните години во функција на добро управување;
- при планирање на буџетот да се земат во предвид и доспеаните, неизмирени обврски од минати години;
- во текот на годината да се следи извршувањето на буџетот и со ребалансот да се надминуваат отстапувањата во планираните и реализираните приходи и расходи;
- Градоначалникот на општината во постапката на донесување на буџетот да организира јавни расправи во функција на транспарентност на постапката и
- при неостварување на планираниот буџет, да се пристапи кон измена на Програмите за одделни дејности.

4.2.2. Ревизијата утврди дека Буџетот на Општина Тетово за 2021 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 Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа. 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, 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. Утврдените слабости во планирањето и недонесувањето на Предлог план на програми за развој имаат за ефект носење на буџет без развојна компонента.

Исто така во Буџетот за 2021 година не се планирани средства на посебната буџетска програма за родова еднаквост, односно Општина Тетово во рамки на своите стратешки планови и буџетот не го инкорпорира принципот на еднакви можности на жените и мажите, а комисијата за еднакви можности на жените и мажите формирана од Советот на Општина Тетово, нема одржано ниту една седница.

Ваквата состојба не е во согласност со членот 14 став 2 од Законот за еднакви можности на жените и мажите и има за ефект неостварување на основната цел на политиката за воспоставување и спроведување на принципот на еднакви можности на жените и мажите во политичка, економска, социјална, образовна, културна, здравствена, граѓанска и било која друга област од општествениот живот.

Препорака

Градоначалникот на општината да преземе активности за:

- подготвување на Предлог план на програми за развој усогласен со Циркуларот на Министерството за финансии со кој се утврдени елементите, упатствата и насоките за изготвување на предлог буџетот и да го достави на одобрување до Советот на општината и
- во рамки на своите стратешки планови и буџетот на општината да го инкорпорираат принципот на еднакви можности на жените и мажите.

4.2.3. Сметката на Општина Тетово од месец март 2014 година е континуирано блокирана со судски извршни решенија за наплата на стари неизмирени обврски. На крајот на 2021 година во својата сметководствена евиденција Општината има евидентирано неизмирени обврски за кои има извршни судски решенија во износ од 278.678 илјади денари.
Согласно дописот добиен од страна на МФ сектор трезорот, заклучно со 08.11.2022 година сметката на Општина Тетово е блокирана за вкупен долг од 392.697 илјади денари.
Согласно член 39 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Општина Тетово е во состојба на финансиска нестабилност, поради тоа што:

- сметката на општината е блокирана подолго од шест месеци или
- во период од шест месеци, континуирано секој месец со состојба на крајот на месецот, вкупниот износ на неизмирените обврски над 60 дена надминува 80% од реализираните приходи на основниот буџет во претходната година.

Во досегашното работење, за блокадата на сметката до денот на ревизијата градоначалниците не донеле Одлука за прогласување на финансиска нестабилност. Исто така градоначалникот има преземено дејствија кои не се во согласност со член 41 од ЗФЕЛС:

- финансира нови капитални проекти и инвестиции кои секоја година се зголемуваат;
- редовно спроведува постапки за јавни набавки со кои се зголемуваат финансиските обврски;
- основа јавни претпријатија и тоа: во 2014 година го основа ЈП за јавни паркиралишта, во 2016 година ЈП за стопанисување со спортски објекти, во 2019 година ЈП за јавен превоз, а во 2021 година ЈП за управување на православните гробишта;
- градоначалниците не донеле план на мерки за надминување на финансиската нестабилност;
- во 2019 и 2021 година по основ на склучени договори за два под-заеми Општината дополнително се задолжила за изградба на булевар Видое Смилевски Бато, набавка на автобуски и набавка на полу-подземни контејнери и специјални возила за третман на отпад (подетално објаснето во точка 6.2).

Не преземањето на активности за прогласување на финансиска нестабилност на општината создава услови за континуирано зголемување на обврските на општината и зголемување на трошоците по основ на законска затезна камата.

Препорака

Градоначалникот на општината да ги преземе следните мерки и активности:

- да донесе одлука за прогласување на финансиска нестабилност на општината;
- да го извести Советот на општината, Министерството за финансии, Министерството за локална самоуправа и Заедницата на единиците на локалната самоуправа на Република Северна Македонија за донесување на одлуката за прогласување на финансиската нестабилност;
- да му достави предлог-план на мерки за надминување на финансиската нестабилност на Координативното тело формирано од страна на МФ;
- Советот на општината да го усвои планот на мерки за надминување на финансиска нестабилност, а градоначалникот да подготви предлог буџет, односно предлог за изменување и дополнување на буџетот на општината со цел имплементирање на мерките за надминување на финансиската нестабилност на општината и
- Советот на општината да го усвои буџетот, односно изменување и дополнување на буџетот, а доколку финансиска нестабилност не се надмине во тековната фискална година, за наредната фискална година, градоначалникот е должен да предложи буџет во согласност со усвоениот план на мерки за надминување на финансиската нестабилност на општината.

4.2.4. Од извршената ревизија утврдивме дека во Општината нема назначено одговорен сметководител и завршните сметки за 2021 година се изготвени и потпишани од вработен на работно место советник за сметководствена контрола во секторот за финансиски прашања. Оваа состојба не е во согласност со член 36 од ЗФЕЛС и член 16 од Законот за сметководството за буџетите и буџетските корисници, каде е утврдено дека градоначалникот на општината треба да одреди одговорен сметководител за водење на деловни книги, сметководствени документи, обработка на податоци и изработка на годишните извештаи за буџетот на општината и има за ефект на несоодветно постапување.

Препорака

Градоначалникот да преземе мерки и активности за назначување на одговорен сметководител во Општината.

4.2.5. Согласно член 34 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Градоначалникот има обврска до Советот на општината да доставува

Годишен извештај. Составен дел на годишниот извештај се:

- годишната сметка;
- извештај за средствата, побарувањата, обврските и изворите на средства и нивната вредност;
- извештај за реализацијата на инвестиционите програми, наменските, капиталните и блок дотации и дотациите за делегирани надлежности и
- извештај од одговорниот сметководител со кој ја потврдува точноста и веродостојноста на годишната сметка.

Годишниот извештај за 2021 година градоначалникот го доставил до Советот на општината но истиот не содржи извештај за средствата, побарувањата, обврските и изворите на средства и нивната вредност, а заради тоа што не е назначен одговорен сметководител нема извештај од одговорниот сметководител со кој ќе се потврди точноста и веродостојноста на годишната сметка, што не е во согласност со член 34 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа.

Годишната сметка на Општина Тетово, Годишниот извештај за работењето на Општината и Годишниот извештај за користење на средствата од резервите за 2021 година не се усвоени од страна на Советот на Општината[1], поради што согласно член 75 од Законот за локалната самоуправа Советот на Општината е распуштен, а градоначалникот доставил известување[2] до Министерство за локална самоуправа.

Не изготвување на комплетен извештај за работењето на општината ја намалува транспарентноста на работењето на општината и придонесува советниците, граѓаните и другите засегнати страни да не се информирани за реалните состојби во кои се наоѓа општината, што влијае на донесувањето на одлуките од страна на Советот.

На транспарентноста на работењето на општината исто така влијае и необјавувањето на кварталните извештаи, што не е во согласност со член 32 од ЗФЕЛС и годишната сметка на веб страната на општината, што претставува обврска предвидена со член 29 од Законот за сметководството за буџетите и буџетските корисници, каде е регулирано дека буџетите и буџетските корисници се должни завршните сметки да ги објават на својата веб страница во рок од 15 дена од денот на доставување на завршните сметки до Регистарот на годишните сметки при Централниот регистар.

Препорака

Градоначалникот да преземе мерки и активности:

- годишниот извештај за работењето да се изготвува и доставува до Советот согласно пропишаната форма и содржина, при што покрај другите податоци и обрасци да содржи извештај за средствата, побарувањата, обврските,

[1] Одлука за неусвојување на завршната сметка на Буџетот на Општина Тетово за 2021 година бр.08-3270/18 од 28.04.2022 година и Заклучок за неусвојување на Годишниот извештај за користење на средствата од резервите бр.08-3270/18 од 28.04.2022 година.

[2] Известување бр.09-4373/1 од 28.04.2022 година

изворите на средства и нивната вредност и извештај од одговорниот сметководител и
- за објавување на кварталните извештаи и годишната сметка на веб страната на општината.

4.2.6. Во текот на 2021 година по основ на даноци на имот од физички и правни лица, данок на наследство и подарок и данок на промет на недвижности Општина Тетово има остварено приходи во износ од 119.266 илјади денари. При утврдување и наплата на приходите по основ на даноците на имот ревизијата го констатира следното:

- Општина Тетово нема извршено ажурирање на пазарната вредност на целиот недвижен имот на територијата на општината согласно Методологијата за процена на пазарна вредност на недвижен имот. Воспоставена е пракса на ажурирање на пазарната вредност само за даночните обврзници кои извршиле купопродажба на имот, промена на сопственост на имот во постапки при наследство и подарок и во постапки за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти.

  Наведената состојба не е во согласност со член 5 од Законот за даноците на имот, согласно кој основицата за данокот на имот претставува пазарната вредност на недвижниот имот утврдена согласно Методологијата. Не ажурираниот регистар на даночни обврзници создава можност од нереално утврдени и наплатени приходи по основ на данок на имот. Во текот на ревизијата отпочнати се активности за ажурирање на пазарната вредност на недвижниот имот на територијата на општината, со ангажирање на повеќе проценители за репроценка на пазарната вредност на имотот и набавка на нов софтвер за даночна евиденција.

- Општината има донесено Одлука за утврдување на висината на стапките за даноците на имот[3], со која е утврдена само стапката за данок на имот, а не се утврдени стапки за данок на промет и наследство и подарок. При пресметка се применуваат стапки согласно Законот за даноците на имот односно 3% за данок на промет, а за данок на наследство и подарок стапки од 3% за втор наследен ред и 4% за трет наследен ред.

  Во текот на ревизијата со донесената Одлука за утврдување на висината на стапките за даноците на имот[4] утврдени се и стапки за данок на промет и наследство и подарок.

- Од страна на Советот донесена е Одлука за критериуми за определување зони во Општина Тетово[5] која не е усогласена со Методологијата за процена

[3] Бр.07-1471/4 од 30.11.2005 година
[4] Бр.09-1489/3 од 31.01.2023 година
[5] Бр.08-2118/15 од 21.05.2015

на пазарна вредност на недвижен имот[6] во однос на начинот на пресметување на пазарната вредност на градежното и земјоделско земјиште. Пресметувањето на пазарните цени на градежното и земјоделско земјиште во 2021 година се врши по цени утврдени со Одлуката за критериуми за определување зони во Општина Тетово иако со Методологијата за процена на пазарна вредност на недвижен имот е регулирано пазарната вредност на градежното и земјоделско земјиште да се утврдува секоја година според просечната цена на извршените купопродажби во годината која и претходи на годината за која се врши процена на земјиштето.

Во текот на ревизијата донесена е Одлука за критериуми за определување зони во Општина Тетово[7] со која е регулирана процената на пазарната вредност на градежното и земјоделско земјиште на начин предвиден со Методологијата.

- Утврдувањето на пазарната вредност на недвижен имот ја вршат лиценцирани проценувачи вработени во Општината кои изготвуваат записник за утврдување на пазарната вредност на недвижностите. Не се изготвува Извештај од извршената процена, кој треба да содржи податоци за нарачателот на процената, намена на процената, опис на урбанистичкиот и сопственичкиот статус на недвижен имот-предмет на проценка, градежните карактеристики, елементи според кои се врши процената и заклучок за усвоената пазарна цена на недвижен имот, што не е во согласност со член 24 од Методологијата. Во тек на ревизијата преземени се активности од страна на проценителите за подготвување на Извештаи од извршената процена.
- Во месец ноември 2021 година доставени се опомени за ненаплатен долг по основ на данок на имот и данок на промет на недвижности, а не се продолжени мерки за присилна наплата, што не е во согласност со член 16 од Законот за комуналните такси и член 53 од Законот за даноците на имот.
- Општината при наплата на даноците на имот не пресметува и наплатува камата за износот на данокот кој не е платен во пропишаниот рок назначен со решението со кое е утврден износот на данокот. Ваквиот начин на работа не е согласно член 79 од Законот за даноците на имот.

Наведените состојби имаат влијание на точноста на утврдените и наплатени приходи по овие основи, што влијае на и солвентноста и ликвидноста на општината.

Препорака

[6] Сл. весник на РМ бр.54 од 2012 година, бр. 17 од 2013 година, бр. 21 од 2013 и бр.142 од 2014
[7] Бр.08-1139/37 од 30.01.2023 година

Градоначалникот во соработка со надлежните служби на општината да преземат мерки и активностите за:

- целосно ажурирање на регистарот на недвижен имот кој подлежи на оданочување;
- продолжување со активности за изготвување на извештај од извршената процена и
- редовно доставување на опомени за неплатен долг, присилна наплата на заостанат долг и пресметка на камата за износот на данокот кој не е платен во пропишаниот рок.

4.2.7. Во 2021 година остварени се приходи од комунална такса за фирма, односно назив на деловна просторија во износ од 11.257 иљада денари. Со увид во документацијата, ревизијата го утврди следното:

- Базата на податоци за 2021 година не е ажурирана. Од страна на Општина Тетово доставено е барање[8] до Централен регистар на Република Северна Македонија со цел обезбедување на ажурирани податоци, заклучно со јануари 2021 година за правни и физички лица вршители на дејност, на за истото не се добиени податоци.

- Облогот за 2021 година во ЛТАС програмата изнесува 22.814 иљади денари со издадени 4.519 решенија за комунална такса за фирма, односно назив на деловна просторија.

  Во декември 2021 година доставени се 2.862 опомени со долг заклучно со 2020 година во вкупен износ од 43.352 иљади денари и повторно електронски испратени во месец јуни 2022 година. По истек на рокот на опомените не се преземени мерки за присилна наплата, што не е во согласност со член 16 од Законот за комуналните такси и член 54 и 55 од Законот за даноците на имот.

- Општината при наплата на комунална такса за фирма, односно назив на деловна просторија не пресметува и наплатува камата за износот кој не е платен во пропишаниот рок назначен со решението со кое е утврден износот на комуналната такса. Ваквиот начин на работа не е согласно член 79 од Законот за даноците на имот.

Наведените состојби имаат влијание на точноста на утврдените и наплатени приходи по овие основи, што влијае на и солвентноста и ликвидноста на општината.

Препорака

Градоначалникот на Општина Тетово во соработка со стручните служби од Одделението за администрирање на приходи, данок на имот и комунални такси да преземат мерки и активности за:

- ажурирање на податоците во регистарот на обврзници за комунална такса

[8] Барање на податоци до ЦР бр.13-460/1 од 11.01.2021 година

за фирма/назив на деловна просторија и
- редовно доставување на опомени за неплатен долг, продолжување со присилна наплата на заостанат долг и пресметка на камата за износот кој не е платен во пропишаниот рок.

4.2.8. Во 2021 година остварени се приходи од комунална такса за привремен престој во износ од 574 иљади денари. Согласно член 7 од Законот за таксата за привремен престој, вршителите на угостителската и туристичката дејност се должни таксата да ја наплатуваат истовремено со наплатувањето на извршената услуга за ноќевање, а според член 8 да ја уплатат до 15 -от ден во тековниот месец за претходниот месец и тоа 80% на сметката на општината, додека 20% на сметката на буџетот на Република Северна Македонија. Средствата од член 8 се наменети за реализација на Годишна програма за општа туристичка пропаганда и за подобрување на условите за престој на туристите. Истата ја донесува Советот на Општината.
Со увид во документацијата ги утврдивме следните состојби:
- Не е воспоставена соодветна евиденција на обврзници кои согласно Законот имаат обврска да плаќаат комунална такса за привремен престој.
- Со исклучок на еден записник од 2021 година, на ревизијата не и е презентирана документација со која ќе се потврди дека е извршен надзор од страна на инспекторот на општината, што не е во согласност со член 10 од Законот за таксата за привремен престој.

  За 2022 година од инспекторот за туризам преземени се одредени активности во насока на изготвување на преглед со 17 вршители на угостителска и туристичка дејност, но без целосно извршен надзор над истите и со нецелосни податоци за остварени ноќевања, пресметана и наплатена такса за привремен престој.

- Од страна на Советот на општина Тетово е донесена Програма[9] за активностите на Општина Тетово во областа на локален економски развој за 2021 година во која се содржани активности за туристичка пропаганда и подобрување на условите за престој на туристите, како активности на одделението за развој на туризмот и земјоделството. За реализација на овие активности во Буџетот на општината предвидени се средства во износ од 5.985 иљади денари како и донации во износ од 10.455 иљади денари. На ревизијата не и се доставени податоци/извештај за реализација на споменатите активности усвоен од Советот на општината.

[9] Програма за активностите на Општина Тетово во областа на локален економски развој за 2021 година бр./Nr. 08-10188/11 од 28.12.2020 година како и Решение за донесување на Програма за активностите на Општина Тетово во областа на локален економски развој за 2021 година бр.09-10450/9 од 29.12.2020 година

Наведените состојби влијаат на точната, навремена и целосна наплата на приходите по овој основ.

Препорака

Градоначалникот да преземе мерки со што ќе обезбеди:

- вршење надзор над наплата на комуналната такса за привремен престој кај вкупниот број на категоризирани хотелски и други објекти на територијата на Општина Тетово, од страна на инспекторот за туризам и
- изготвување на извештај за реализација на активностите за туристичка пропаганда и подобрување на условите за престој на туристите.

4.2.9. Во 2021 година Општина Тетово остварила приходи од комунална такса за користење на простор за паркирање на моторни возила на територијата на општината во износ од 390 илјади денари, од правни лица кои стопанисуваат со приватни паркинзи. Имено, во 2016 година општината има склучено 4 (четири) договори за користење[10], одржување и стопанисување со паркиралиште со правни субјекти на кои им се издадени дозволи за вршење на дејност паркирање на јавни паркиралишта, со период на важност од 10 години. Со извршениот увид во документацијата утврдивме:

- Од 4 (четири) организатори на паркирање кои стопанисуваат со паркинзите, само еден редовно ја уплаќа комунална такса за користење на простор за паркирање на моторни возила. Другите 3 (три) организатори на паркирање воопшто не уплаќаат такса на уплатната сметка на општината (од кои еден од организаторите од склучување на договорот во 2016 година воопшто не е задолжен да врши уплата на комунална такса и организатор кој не е задолжен за уплата на оваа такса се до 2019 година иако договорот е склучен во 2016 година). И покрај тоа што 3 (три) од организаторите не вршат уплати, општината не пристапила кон еднострано раскинување на договорите предвидено во член 16 од завршните одредби на истите, ниту пак одземање на дозволите за вршење на дејност паркирање на јавни паркиралишта.

- Уплатата на комуналната такса за користење на простор за паркирање на моторни возила организаторот ја врши еднаш годишно што е спротивно на членот 11 од договорот кој предвидува средствата по основ на комунална такса организаторот на паркирањето да ги уплаќа на Општина Тетово наредниот ден по нивната наплата. Воспоставена пракса е задолжување на организаторите според податоци од годишните сметки на истите. Вкупниот износ на ненаплатена комунална такса за паркирање изнесува 500 илјади денари.

[10] Договор за користење, одржување и стопанисување со паркиралиште бр.09-3611/1 од 23.03.2016 година; бр.09-4600/1 од 08.04.2016 година; бр. 09-1172/1 од 02.02.2016 година и бр.09-4417/1 од 05.04.2016 година

- Општина Тетово има основано ЈП „Градски паркинг - Тетово“ кое согласно Законот за комуналните дејности е надлежно за одржување и користење на јавниот простор за паркирање. Истото има обврска наплатената комунална такса да ја уплатува на соодветната уплатна сметка на буџетот на Општина Тетово. И покрај оваа обврска ЈП „Градски паркинг - Тетово“ досега нема уплатена комунална такса на општината по овој основ, која според податоците на јавното претпријатие за 2020 година изнесува 2.133 илјади денари, а за 2021 година 3.225 илјади денари.

Ваквата состојба не е во согласност со Одлука за висината на комуналните такси на подрачјето на општина Тетово[11] каде е утврдено дека комуналната такса за паркирање изнесува 12% од цената на наплатената услуга за користење на просторот за паркирање и член 3 од Законот за комуналните такси и има за ефект помалку остварени приходи во буџетот на општината.

Препорака
Градоначалникот да преземе мерки и активности за:
- присилна наплата на ненаплатената комунална такса по основ на користење на простор за паркирање и
- еднострано раскинување на договорите со правните лица кои не ја уплатуваат таксата за користење на простор за паркирање на моторни возила.

4.2.10. Со Законот за постапување со бесправно изградени објекти[12] 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 имателот до единицата на локалната самоуправа на чие подрачје објектот е изграден. Во Општина Тетово, согласно измените на Законот во рок се поднесени вкупно 14.329 барања за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти, од кои 5.424 се решени, 3.516 се одбиени и 5.386 барања се во постапка. Учеството на решени, одбиени и предмети во постапка во однос на вкупно поднесените барања е прикажан во следниот графикон.

[11] Одлука за висината на комуналните такси на подрачјето на општина Тетово Службен гласник на Општина Тетово бр.35 од 28.02.2020 година
[12] 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

Со извршениот увид констатиравме дека Општина Тетово нема изготвено и доставено годишен извештај за користење на средствата собрани од надоместокот за утврдување на правен статус на бесправен објект до Министерството за транспорт и врски, предвидено со член 20 став 10 од Законот за постапување со бесправно изградени објекти. Согласно законот 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.
Наведените состојби имаат за ефект непостапување по однос на законските прописи и придонесуваат 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
Градоначалникот и надлежните служби во општината да преземат мерки и активности за доставување годишен извештај до Министерството за транспорт и врски за користење на средствата од надоместокот за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти.

4.2.11. Од извршениот увид во доставената документација во рамки на спроведување на надлежноста за управување со зеленилото утврдена во Закон за урбано зеленило, ревизијата ги утврди следните состојби:

- Советот на Општина Тетово нема донесено Стратегија за развој на зеленилото, која ги дава насоките за креирање на планските решенија во делот на зеленилото при изработката на сите планови и проекти во поглед на заштита и унапредување на системот на зеленило и Одлука за зеленило, што не е во согласност со член 12 од Законот за урбано зеленило.

- Општина Тетово не остварува приходи по основ на надомест за одржување на јавното градско зеленило, ниту ги има предвидено во буџетот за 2021 година, што не е во согласност со член 39 од Законот за урбано зеленило.
- Надлежност на општината е да подготвува и предлага до Советот на единицата на локалната самоуправа Годишна оперативна програма за подигање и одржување на зеленилото. Истата не е донесена, а оваа надлежност општината ја спроведува преку Годишната програма за одржување на јавна чистота на ЈКП „Тетово“, во која се утврдуваат видот и површината на зеленилото што ќе биде одржувано, динамиката и начинот на одржување, изворот и начинот на обезбедување на финансиските средства потребни во тековната година.

Недонесените стратешки документи за развој на зелените површини во Општина Тетово како и неостварување на приходи по овој основ има влијание на подигнување на нови зелени површини како и на одржувањето на постојните површини.

Препорака

Надлежните органи на Општина Тетово да преземат мерки и активности за:

- донесување на Стратегија за развој на зеленилото и Одлука за зеленило и
- утврдување на надомест за одржување на јавното градско зеленило и активностите за одржување на зеленилото да се финансираат преку овој надоместок со целосна контрола над планираните и реализираните финансиски средства за извршување на надлежноста.

4.2.12. Со извршената анализа и увид во доставената документација и донесените акти за начинот на остварување на јавните услуги од локално значење (собирањето и транспортирањето на комуналниот отпад и одржувањето на јавната чистота), ревизијата ги утврди следните состојби:

- Општина Тетово не остварува приходи од надоместокот за одржување на јавната чистота и истите ги нема предвидено во буџетот за 2021 година. Одржувањето на јавната чистота на подрачјето на Општината го врши ЈКП „Тетово“ врз основ на донесена Програма за одржување на јавна чистота, усвоена од Советот на Општината, која содржи: вид и обем на работите што треба да се извршат, динамика и начин на вршење на работите, како и донесениот Тарифник за утврдување на висината на надоместокот за одржување на јавна чистота на подрачјето на Општина Тетово. Потребните финансиски средства за реализација на програмата предвидено е да се обезбедуваат од наплатените средства согласно Тарифникот.
- Јавното претпријатие врши наплатата на надоместокот за одржување на јавната чистота преку доставување на сметка до корисниците и наплатените средства не ги уплаќа на сметката на општината што не е во согласност со член 25 од Законот за јавна чистота каде е предвидено дека наплатените средства од надоместокот за одржување на јавна чистота се приход на

општината и се користат за финансирање на работите на јавната чистота. Овие средства јавното претпријатие треба да ги уплатува на сметката на општината, а за извршената услуга за јавна чистота да фактурира и бара наплата од општината. По овој основ ЈКП „Тетово", во 2021 година има наплатено средства во износ од 20.048 илјади денари, кои не се пренесени на сметката на општината.
- Општина Тетово нема склучено Договор за уредување на односите со јавното претпријатие, со кој поединечно ќе се утврдуваат правата, одговорностите и овластувањата, што не е во согласност со член 24 од Законот за јавни претпријатија.
- Општината не врши надзор во однос на обемот и квалитетот на извршените работи од страна на ЈКП „Тетово".

Утврдените состојби предизвикуваат помалку уплатени средства во Буџетот на општината, не извршено фактурирање за извршените услуги по овој основ и пресметка на даноците по овој основ.

Препорака
Надлежните органи на Општина Тетово да преземат мерки за:
- редовно следење на наплатата на надоместокот за јавна чистота и реализацијата на Програмата за одржување на јавна чистота;
- склучување на договор помеѓу општината и ЈКП „Тетово";
- редовно фактурирање на извршените услуги по овој основ и
- надзор над реализација на програмата од страна на инспекторатот на општината.

4.3. Финансиски извештаи

4.3.1. Во сметководствената евиденција на Општина Тетово на 31.12.2021 година искажани се побарувања во вкупен износ од 378.555 илјада денари. Од вкупните побарувања 248.063 илјади денари се однесуваат на побарувањата по основ на данок на имот, 113.800 илјади денари за комунална такса за фирма, односно назив на деловна просторија и 16.692 илјада денари за комунална такса за користење на просторот пред деловните простории за вршење на дејност. Со извршениот увид во евиденцијата на побарувањата и нивната наплата ревизијата ги констатира следниве состојби:
- Постои неусогласеност на податоците помеѓу сметководствената и даночната евиденција за даноците на имот, за износ од 1.748 илјади денари.
- За евидентираните побарувања општината нема утврдено старосна структура и дали постои законска можност за нивна наплата согласно одредбите од член 360 од Законот за облигациони односи и член 84 и 85-а од Законот за даноците на имот, каде е уредено дека правото на утврдување и наплата на данокот застарува за пет години по истекот на годината во која

требало да биде утврден, односно правото на утврдување и наплата во секој случај застарува по истекот на десет години од истекот на годината во која данокот требало да биде утврден и наплатен. Наведеното придонесува за нереално искажување на побарувањата за кои наплатата е неизвесна и влијае на финансиските извештаи.

- Со увид во аналитичката евиденција утврдивме дека кај одредени побарувања се појавуваат претплати во вкупен износ од 72.550 илјади денари кои се однесуваат на побарувања за данок на наследство и подарок во износ од 7.288 илјади денари и побарувања за данок на промет во износ од 65.262 илјади денари. Наведеното е резултат на невоспоставена координација на вработените во одделението, односно евидентирани уплати без соодветни задолженија (не доставени Решенија за даноци и пресметки за цесии до даночното книговодство).
- Со извршениот увид во евиденцијата на побарувањата и нивната наплата ревизијата констатира дека на 25.12.2018 година е извршен Отпис на побарувања за данок на имот во износ од 34.494 илјади денари и комунална такса за фирма заклучно со 2015 година во износ од 13.958 илјади денари за кој на ревизијата не и беше доставена поткрепувачка документација. За извршениот отпис не е донесена одлука на Совет што не е во согласност со член 36 од Закон за локалната самоуправа што придонесува за нереално прикажување на билансните позиции и финансиските извештаи.
- Не е воспоставена евиденција за побарувањата по основ на надоместок за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти и надоместок за уредување на градежно земјиште со што не се обезбедува сеопфатност, ажурност и увид во точниот износ на побарувањата по овој основ. Причина за ваквата состојба е не доставување на потребната документација (заклучок за пресметан надоместок, известување и пресметка) од страна на надлежните служби до секторот за финансиски прашања со што не е искажано побарување по овој основ.

Наведената состојба не е во согласност со член 4 и 12 од Законот за сметководство на буџети и буџетски корисници и не дава реална слика за објективно прикажување на побарувањата во финансиските извештаи, квалитетот на финансиските извештаи и информациите кои ги даваат истите.

Во 2022 година донесена е Одлука за ажурирање и усогласување на побарувањата и обврските на Општина Тетово[13], со која е направен отпис на побарувања од 2005 до 2020 година во износ од 10.711 илјади денари, како и ажурирање на претплати во износ од 2.649 илјади денари.

[13] бр.08-12159/9 од 28.10.2022 година

Препорака

Градоначалникот и надлежните лица во Општина Тетово да преземат мерки и активности за:

- утврдување на фактичката состојба на побарувањата по основ на даноци, такси и надоместоци;
- усогласување на состојбата од сметководствената евиденција и состојбите искажани во даночното сметководство;
- воспоставување на координација на вработените во одделението и континуирано обезбедување на документацијата по основ на донесените решенијата и пресметки за даноци и такси;
- отписот на побарувањата да се врши врз основ на уредни и веродостојни податоци и донесена одлука на Совет и
- надлежните служби од секторот за урбанизам за надоместокот за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти и надоместок за уредување на градежно земјиште да доставуваат потребна документација (заклучок за пресметан надоместок, известување) до секторот за финансиски прашања со цел нивно воведување во сметководствена евиденција на општината.

4.4. Користење на средствата согласно законски прописи

4.4.1 Од причина што Општина Тетово е континуирано блокирана со судски извршни решенија за наплата на неизмирени обврски, која состојба продолжува и во текот на 2022 година, дел од намирувањата на обврските и побарувањата Општината ги врши со пребивање (компензација) промена на доверител или должник – отстапување на побарување со договор (цесија) и со упатување (асигнација) како начини на плаќање на истите. Ваквиот начин на наплата/исплата на приходите/расходите, односно побарувањата/обврските не е во согласност со член 25 став 2 од Законот за платен промет[14] каде е регулирано дека буџетските корисници и единките корисници и другите субјекти кои имаат трансакциски сметки во трезорската главна книга не можат да вршат плаќања со пресметка ако имаат блокирани сметки и не е во согласност со член 18 од Закон за сметководството на буџетите и буџетските корисници[15]. Начинот на наплата на побарувањата и исплата на обврските придонесува платниот промет да се врши надвор од трезорскиот систем со што се нарушува принципот на сметководственото начело на парично искажување. Во текот на 2021 година во сметководствената евиденција на Општината се евидентирани цесии во износ од 52.008 илјади денари, компензации

[14] Закон за платен промет („Службен весник на Република Македонија" бр.113/07, 22/08, 159/08, 133/09,145/10, 35/11, 11/12, 59/12, 166/12, 170/13, 153/15, 199/15 и 193/17) и член 173 став 3 од Законот за платежни услуги и платни системи („Службен весник на РСМ“ бр. 90/22)

[15] Закон за сметководството на буџетите и буџетските корисници („Службен весник на РМ” бр. 61/02, 98/02, 81/05, 24/11)

во износ од 30.065 илјади денари и една асигнација во износ од 2.200 илјади денари. Со увид во документацијата утврдивме дека во 2021 година склучени се пет договора за цесии во износ 3.621 илјада денари кои не евидентирани во сметководствената евиденција. Плаќањата по договори за пресметка учествуваат со 22% во реализацијата на вкупните приходи односно расходи на општината согласно евидентираните пресметки.

Од вкупниот износ на евидентирани цесии дел се поврзани со наплата на надоместокот за уредување на градежно земјиште, за што општината склучува договори за цесија со кои се измируваат обврски кон добавувачи за изведбени работи. Во договорите за цесија најчесто не е наведен бројот на договорот од кој произлегуваат, ниту број на документ за плаќање. Според податоците добиени од Сектор за урбанизам, во 2021 година општината има склучено договори за цесии во износ од 24.039 илјади денари и изјава за компензација во износ од 9.342 илјади денари.

Ваквиот начин на функционирање на Општината продолжува и во текот на 2022 година, при што евидентирани се цесии во износ од 108.321 илјада денари компензации во износ од 63.235 илјади денари.

Утврдените состојби го нарушуваат принципот на редослед на извршување на извршните решенија и нерамноправна состојба на доверителите.

Препорака

Градоначалникот на општина и општинската администрација да го напуштат воспоставениот начин на вршење на платниот промет и да обезбедат рамноправна положба на доверителите.

Градоначалникот на општината да пристапи кон формирање на работна група која ќе изврши детална анализа на извршените плаќања со пресметка, нивно поврзување со договорите и деловните книги (фактури) и нивно евидентирање во сметководство.

Основ за изразување на мислење

Вкупен ефект од изнесените наоди, кои се основ за изразување мислење, во точките од 4.2. до 4.4. кои се однесуваат на отстапување помеѓу планираните и реализираните приходи и расходи, недонесени програми за развој, не донесена Одлука за прогласување на финансиска нестабилност, неправилностите кај утврдувањето и наплатата на даноците на имот, комуналните такси, надоместокот за утврдување на бесправно изградени објекти, нецелосната евиденција на побарувањата, неутврдена старосна структура, искажани претплати на побарувања поради неприложени документи за основот за плаќање и плаќања со пресметка (цесија, компензација и асигнација).

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 сметката на основен буџет (630) на Општина Тетово на ден 31 декември 2021 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 точката 4.2 и 4.4 активностите, финансиските трансакции и информации, рефлектирани во финансиските извештаи на Општина Тетово за 2021 година, на сметката на основен буџет (630), не се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

6. Нагласување на прашања за неизвесност или континуитет

6.1. Обрнуваме внимание дека по основ на судски постапки според добиените податоци Општина Тетово е тужена странка од физички и правни лица во вкупен износ од 44.380 илјади денари и тоа: од 71 физичко лице за тужби по основ на каснување од куче во износ од 13.778 илјади денари, 33 пожарникари во износ од 4.580 илјади денари, 5 физички лица во износ од 168 илјади денари и 6 субјекти во износ од 25.853 илјади. Општината се јавува како тужител кон еден субјект - правно лице во износ од 4.726 илјади денари. Бидејќи станува збор за судски постапки што се водат пред надлежните судови и до денот на ревизијата конечниот исход од истите не е познат, постои неизвесност за финансиските импликации на буџетот на Општината во иднина.

По Решение на Основен суд Тетово ВПП бр. 150/15 од 04.11.2016 година Општина Тетово е задолжена по основ на експропријација на имот во износ од 2.955 илјади денари и законска затезна камата од поднесување на предлогот во 1988 година. Имотот е експроприран со Решение на Одделение за имотно правни работи при Собрание на Општина Тетово бр.14-1145/1 од 05.03.1987 година. По основ на судското Решение во 2021 година Општината има евидентирано обврски во износ од 2.955 илјади денари за главен долг и законска затезна камата во износ од 61.970 илјади денари, а за 2022 година законска затезна камата во износ од 1.614 илјади денари. Во текот на 2021 и 2022 година по овој долг Општината има исплатено средства во износ од 66.538 илјади денари.

6.2. Согласно Законот за задолжување на Република Северна Македонија со заем кај Меѓународната банка за обнова и развој – Светска банка, на 14 јануари 2016 година склучен е Договор за заем бр.8561 МК помеѓу Меѓународната банка за обнова и развој и Република Северна Македонија. Врз основ на овој договор Министерството за финансии и Општина Тетово имаат склучено два договора за под-заем и тоа: Договор за под-заем бр.14 за проект Изградба на булевар Видое Смилевски Бато[16] и Договор за под-заем бр.24 за набавка на автобуси[17].

За долгорочно задолжување на Општина Тетово за изградбата на булевар Видое Смилевски Бато, во рамки на вториот проект за подобрување на општинските услуги (MSIP2) донесена е Одлука на Советот на Општината[18] за давање согласност за реализација на капиталниот проект, со која се дава согласност Општина Тетово да аплицира за добивање на заем, а Министерството за финансии има дадено Согласност за задолжувањето[19] на износ од 60.641 илјади денари, за кој износ е склучен и договорот за под-заем.

За изведување на градежните работи на булеварот Општината има склучено Договор[20]. Од причина што при изведбата на градежните работи не е искористен целиот износ од под-заемот, до Министерството за финансии доставено е Барање бр.09-495/1 од 11.05.2021 година за откажување на дел од под-заем, а реално искористениот износ на средствата изнесува 60.603 илјади денари. По Барањето Општината има добиено ревидиран амортизационен план од Министерството за финансии.

Во однос на проектот за набавка на автобуси од страна на Советот донесена е Одлука за давање на согласност за задолжување од Светска банка[21] за реализација на капиталниот проект „Снабдување со автобуси за јавниот превоз". Министерството за финансии има дадено Согласност за задолжување[22], по што е склучен Договорот за под-заем на износ од 72.570.илјади денари.

За реализација на набавката на автобуси за јавен превоз склучен е Договор[23], на износ од 44.268 илјади денари. Врз основ на склучениот договор набавени се 5 автобуси за јавен градски превоз марка ISUZU E6D CITIPORT 2020 со вклучена обука за користење на возилата за 5 возачи. Автобусите по набавката со Одлука на Совет се предадени на користење на Јавно претпријатие за јавен превоз.

Од причина што дел од средствата од вториот под-заем останале неискористени, Општина Тетово повторно има доставено барање за задолжување односно

---

[16] бр. 09-7962/1 од 20.08.2019 година
[17] бр.09-12457/1 од 31.12.2019 година
[18] бр.4584/17 од 16.05.2019 година
[19] бр.20-6406/6 од 21.08.2019 година
[20] Договор бр.14-375/6 од 27.01.2020 година
[21] бр.08-3005/4 од 28.03.2019 година
[22] бр.15-10855/2 од 31.12.2019 година
[23] бр.14-7341/16 од 03.12.2020 година

доискористување на средствата до МФ бр. 09-7976/1 од 05.08.2021 година со нов проект Набавка на полу-подземни контејнери и специјални возила за третман на отпад. За набавка на возила за смет склучен е Договор[24] со добавувач на износ од 21.063 илјади денари, а за набавка на полу-подземни контејнери Договор[25] на износ од 7.281 илјади денари.

Со извршениот увид во склучените договори за под-заем утврдивме дека вкупниот период на доспевање на под-заемот е 13 години, вклучувајќи 3 години грејс период. Каматата што ја плаќа заемопримачот - корисник на под-заемот се пресметува со каматна стапка која е еднаква на каматната стапка со која се пресметува каматата што заемопримачот –МФ и ја плаќа на Светска банка. Датумите на плаќање на каматата и главницата се 10 март и 10 септември. Утврдено е под-заемот да се отплаќа според утврден амортизационен план, а Министерството за финансии да го известува заемопримачот за износот кој треба да се префрли на сметката најмалку 15 дена пред датумот на плаќање. Доколку заемопримачот не обезбеди доволно средства за целосно и навремено сервисирање на кредитните обврски, МФ има право да пренасочи средства од буџетската сметка на заемопримачот на сметката на МФ, до износот што е потребен за сервисирање на обврската на заемопримачот и да задржи дел од дотациите од централниот буџет на Република Северна Македонија кои треба да се распределат на општината –заемопримач.

Ревизијата смета дека треба да се обелодени дека на 10.09.2022 година е достасана првата рата од под-заемот за реализираниот проект Изградба на булевар Видое Смилевски Бато на износ од 3.030 илјади денари, која до 31.12.2022 година не е платена, а за исплатата на под-заемот дополнително ќе го оптовари буџетот на Општината во иднина.

7. Останати прашања

7.1. Во членот 208 од Закон за извршување е утврдено дека извршување заради остварување на парично побарување спрема правно лице може да се спроведе врз сите расположливи средства на неговите сметки кај носителите на платен промет каде што должникот има сметки. Извршителот при спроведување на извршувањето е должен да постапува веднаш и предметите да ги земе во работа по редот како што ги примил, освен ако природата на побарувањето или посебните околности бараат да се постапи поинаку за што е должен да состави службена белешка. Повеќе доверители што ги остваруваат своите парични побарувања спрема ист должник и на ист предмет на извршување, се

[24] Бр.09-10957/2 од 03.11.2021 година и Анекс на договорот бр.09-1115/1 од 03.02.2022 година
[25] Бр.09-10956/2 од 03.11.2021 година, Анекс1 на договорот бр.09-10956/4 од 07.12.2021, Анекс2 бр.09-288/1 од 12.01.2022 година, Анекс3 бр.09-288/2 од 09.02.2022 година и Анекс4 бр.09-288/3 од 21.04.2022 година

намируваат по оној ред по кој стекнале право да се намират. Носителот на платен промет врши наплата редоследно, според времето на приемот на налози за извршување, ако со закон поинаку не е определено. Носителот на платен промет води евиденција за редоследот на налозите за извршување според денот и часот на приемот и му издава на доверителот, по негово барање, потврда за местото на неговото побарување во тој редослед.

Согласно член 218 од истиот Закон, врз предмети и права на Република Северна Македонија и нејзините органи, единиците на локалната самоуправа и јавните претпријатија не може да се спроведе извршување за наплата на парични побарувања, доколку тие се неопходни за вршење на нивната дејност, односно задачи. Кои предмети и права се неопходни за вршење на дејноста и задачите на должникот ќе определи претседателот на судот на чие подрачје се спроведува извршното дејство, ако во текот на спроведувањето на извршувањето, странките за тоа прашање не се согласат или инаку се укаже тоа како потреба. Врз основа на оваа законска одредба претседателите на судовите носат решенија за утврдување на минимум средства за извршување на дејноста.

Од причина што Општина Тетово во 2021 година функционира со сметка која е блокирана со судски извршни решенија, своите активности и извршувањето на дејноста го извршува врз основ на склучување на вонсудски спогодби со доверители чии налози се на ред за извршување и врз основ на донесени Решенија на Основен суд Тетово за определување на месечни лимити.

Во периодот од 04.01.2021 година до 31.07.2021 година Општината има склучено вонсудски спогодби[26] со доверител заради регулирање на начинот на извршување на налозите за извршување со кои месечниот лимит е утврден на 38.100 илјади денари, при што целиот прилив на општината над договорениот износ да биде префрлен на жиро сметката на доверителот.

Општината исто така неколку пати има поднесено барање до Основен суд Тетово за определување на минимум средства неопходни за вршење на месечната дејност на општината. По Барањата на општината од страна на Основен суд Тетово донесени се неколку Решенија и тоа:

- Решение на Основен суд Тетово бр.ИДС-36/21 ОД 16.07.2021 година за уважување на Барањето и определување на лимит во износ од 43.582 илјади денари, кое со Решение на Апелациониот суд Гостивар ТСЖ 104/21 од 04.11.2021 година се одбива како неосновано.
- Решение на Основен суд Тетово бр.ИДС-61/21 од 11.01.2022 година со кое Барањето на општината за определување на месечен лимит во износ од 32.788 илјади денари, делумно се уважува за лимит во износ од 19.811 илјади денари. По жалба на доверителот Апелациониот суд има

[26] бр.04-10539/1 од 31.12.2020 година, бр.04-4051/1 од 12.04.2021 година, бр.04-5547/1 од 31.05.2021 година и бр.04-6586/1 од 30.06.2021 година

донесено Решение на Апелациониот суд Гостивар ТСЖ 26/22 од 15.02.2022 со кое жалбата на доверителот се уважува и Решението на Претседателот на Основен суд Тетово се преиначува, а барањето на Општина Тетово се одбива.

- Решение на Основен суд Тетово бр.ИДС-8/22 од 28.03.2022 година со кое Барањето на општината за определување на месечен лимит во износ од 53.871 илјади денари, каде не влегуваат платите во износ од 13.593 илјади денари се одбива како неосновано.
- Решение на Основен суд Тетово бр.ИДС-17/22 од 15.06.2022 година со кое Барањето на општината за определување на месечен лимит во износ од 53.871 илјади денари, делумно се уважува. Определен лимит во износ од 19.195 илјади денари.

Решението за определување на минимум средства општината го доставува до Народна банка на Република Северна Македонија при што го користи утврдениот лимит се до решавањето на жалбите на доверителите по Решенијата на Основен суд Тетово. Апелациониот суд Гостивар ги уважува жалбите на доверителите, а Решенијата на Основен суд Тетово ги одбива како неосновани, со образложение дека во конкретниот случај не станува збор за извршување врз подвижни предмети и права, туку за извршување заради остварување на парично побарување врз средства на сметка на должникот.

7.2. Во текот на 2021 година по основ на надоместок за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти остварен е приход во вкупен износ од 18.269 илјади денари. Согласно Законот за постапување со бесправно изградени објекти[27] заклучок за плаќање на надоместок за утврдување на правен статус на бесправен објект се изготвува од страна на општината. Согласно законот, обврската за плаќање на надоместокот настанува во рок од десет работни дена од денот на приемот на заклучокот, а доколку не се плати во утврдениот рок предвидена е можност за одложено плаќање на дванаесет месечни рати. Со извршената анализа на законското решение во делот на наплатата на надоместокот, констатиравме дека по изготвување на заклучокот за плаќање на надоместокот нема законски основ во кој е пропишан рок за подигнување на заклучокот и следење на рокот за негова наплата. Од извршените детални тестирања на предметите за легализација, констатиравме дека за дел од предметите изготвени се заклучоци од минати години кои не се подигнати од страна на барателите и истите не се наплатени.

7.3. Согласно член 39 став 1 и 2 од Законот за даноците на имот општините,

[27] („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" бр. 174/21)

општините во Град Скопје и Град Скопје редовно треба да ја усогласува 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 АКН, 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 Република Северна Македонија, даночните обврзници се евидентирани по единствен даночен број или единствен матичен број на граѓанин, а во Геодетско катастарскиот информациски систем на АКН 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 софтверска поврзаност со државните органи и институции (Централен регистар, УЈП, АКН).

7.4. 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 за општините, општините во градот Скопје и за градот Скопје. Во постојното законско решение не е пропишано во кои рокови правните лица треба да ја уплатат наплатената такса на сметка на општините и градот, да известуваат за бројот на регистрираните возила во зависност од кубикажата и за месечниот износ на прибраните средства поединечно и кумулативно.

Со постојните законски одредби не е воспоставен систем кој би обезбедил точни податоци на регистрирани возила по работна зафатнина и намена, а од друга страна општините немаат законска можност да извршат увид 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.

7.5. 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.

7.6. Согласно член 75 од Законот за минерални суровини, надоместок за користење на простор е годишен надоместок, додека плаќањето на концесиските надоместоци за експлоатираните количина на минерални суровини се врши на секои три месеци за продадените количини на минералните суровини од страна на концесионерот.

Приходот по основ на надоместок за минерални суровини се распределува во соодност 22% приход на Буџетот на Република Северна Македонија и 78% приход на Буџетот на општината на чие подрачје се врши концесиската дејност.

Со член 46 став 5 од Законот за минерални суровини е пропишано примерок од

договорите за концесија за експлоатација на минерални суровини, како и анексите на договорите за концесија за експлоатација, органот на државната управа надлежен за работите од областа на минералните суровини, да ги доставува до надлежни институции и општината, на чие подрачје се врши концесиската дејност.

Покрај фактот што општината располага со податоци за склучените на договори за концесија за експлоатација на минералните суровини, таа има единствено увид на уплатените средства на сметката на буџетот на општината без да има можност да се увери во целосноста на приходите кои се уплатени на нивната сметка по овој основ.

БИЛАНС НА ПРИХОДИ И РАСХОДИ ЗА 2021 ГОДИНА

			во 000 ден.
Опис на позицијата	Образложение	2021	2020
Приходи			
Даночни приходи	3.1.	236.877	168.952
Неданочни приходи	3.2.	9.738	10.208
Капитални приходи	3.3.	25.091	11.046
Трансфери и донации	3.4.	96.847	180.183
Вкупно приходи		**368.553**	**370.389**
Расходи			
Тековни расходи			
Плати, наемнини и надомести	3.5.1.	157.484	143.675
Резерви и недефинирани расходи	3.5.2.	6.101	4.526
Стоки и услуги	3.5.3.	97.945	73.508
Субвенции и трансфери	3.5.4.	16.990	95.477
Социјални бенефиции	3.5.5.		65
Вкупно тековни расходи		**278.520**	**317.251**
Капитални расходи	3.6.	**78.942**	**46.161**
Вкупно расходи		**357.462**	**363.412**
Суфицит (вишок) на приходи		**11.091**	**6.977**

БИЛАНС НА СОСТОЈБА НА 31.12.2021 ГОДИНА

			во 000 ден.
Опис на позицијата	Образложение	2021	2020
Актива			
Тековни средства			
Парични средства	4.1.1.	11.091	6.977
Побарувања	4.1.2.	389.246	405.443
Вкупно тековни средства		**400.337**	**412.420**
Вкупна актива		**400.337**	**412.420**
Пасива			
Тековни обврски			
Пасивни временски разграничувања	4.2.1.	400.337	412.420
Вкупно краткорочни обврски		**400.337**	**412.420**
Вкупна пасива		**400.337**	**412.420**