



ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHETËTOR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ
ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА ФИНАНСИСКИ ИЗВЕШТАИ И
РЕВИЗИЈА НА УСОГЛАСЕНОСТ
ЗА 2022 ГОДИНА НА
ОПШТИНА СТРУМИЦА
СМЕТКА НА РАСХОДИ НА БУЏЕТ НА ДОТАЦИИ (937)

01 2023 07 01/4

Скопје, октомври 2023 година

ОПШТИНА СТРУМИЦА
СМЕТКА НА РАСХОДИ НА БУЏЕТ НА ДОТАЦИИ (937)
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Резиме

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

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

Извршена е ревизија и издаден е Конечен извештај за финансискиот извештај и ревизија на усогласеност на Општина Струмица, сметка на расходи на буџет на дотации (937), за 2015 година, во кој е изразено мислење без резерва за вистинитоста и објективноста на финансиските извештаи и за усогласеност со закони и прописи.

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

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

Од страна на градоначалникот на Општина Струмица не се доставени забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор.

СОДРЖИНА:

1. Вовед	1
2. Мислење на ревизијата	2
Мислење за финансиски извештаи	2
Мислење за усогласеност со закони и прописи	2
3. Основ за изразување на мислење	2
4. Останати прашања	3
5. Законска основа за ревизијата и временски период	6
6. Опфат и ограничувања	6
7. Одговорност на раководството за финансиски извештаи	6
8. Одговорност на ревизорите	6
9. Одговор на ревидираниот субјект	8
Финансиски извештаи за 2022 година	
Биланс на приходи и расходи	9
Биланс на состојба	10
Сметководствени политики и образложенија кон финансиските извештаи	
Вовед	11
Сметководствени политики	11
Образложенија кон финансиските извештаи	13

СПИСОК НА КРАТЕНКИ

ЕЛС	Единици на локалната самоуправа
ТППЕ	Територијална противпожарна единица



ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

Број: 16-185/19

Дата: 04.10.2023

1. Вовед

Општина Струмица, согласно член 22 од Законот за локалната самоуправа е надлежна за: урбанистичкото планирање, заштитата на животната средина и природата, локалниот економски развој, комуналните дејности, културата, спортот и рекреацијата, социјалната заштита и заштитата на децата, образованието, здравствената заштита, спроведувањето на подготовки и преземање мерки за заштита и спасување на граѓаните и материјалните добра од воени разурнувања, природни непогоди и други несреќи и од последиците предизвикани од нив, противпожарната заштита, надзор над вршењето на работите од нејзина надлежности и други работи определени со закон.

Општина Струмица, во рамките на законот, во согласност со начелото на супсидијарност, има право на своето подрачје да ги вршат работите од јавен интерес од локално значење, што не се исклучени од нивна надлежност или не се во надлежност на органите на државната власт. Определувањето на работите, дефинирањето на нивната содржина, начинот и постапката на нивното вршење се уредуваат со посебни одлуки на Советот.

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

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

1

ОПШТИНА СТРУМИЦА
СМЕТКА НА РАСХОДИ НА БУЏЕТ НА ДОТАЦИИ (937)
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

2. Мислење на ревизијата

Извршивме ревизија на:

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

Мислење за финансиски извештаи

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

Мислење за усогласеност со закони и прописи

Според наше мислење, активностите, финансиските трансакции и информации, рефлектирани во финансиските извештаи на Општина Струмица за 2022 година на сметката на расходи на буџет на дотации (937), во сите материјални аспекти се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

3. Основ за изразување на мислење

Ревизијата е извршена во согласност со Ревизорските стандарди на Врховните ревизорски институции (ISSAI) и Кодексот на етика на Државниот завод за ревизија. Одговорностите согласно ISSAI стандардите, се опишани дополнително во делот на Одговорност на ревизорите за ревизијата на финансиски извештаи заедно со ревизија на усогласеност. Веруваме дека ревизорските докази коишто ги имаме прибавено се доволни и соодветни за да обезбедат основа за нашето ревизорско мислење.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

2

ОПШТИНА СТРУМИЦА
СМЕТКА НА РАСХОДИ НА БУЏЕТ НА ДОТАЦИИ (937)
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

4. Останати прашања

- 4.1. Согласно член 5 став 4 од Законот за пожарникарството¹, територијалната противпожарна единица од Општина Струмица има обврска да ја покрива и територијата на општините Босилово, Василево и Ново Село. Минималниот број на професионални пожарникари во противпожарните единици се одредува според бројот на жители на општините за кои е формирана, а средствата за плати и надоместоци на вработените се обезбедуваат од Буџетот на Република Северна Македонија.

Според пописот од 2021 година, Општина Струмица има 49.995 жители, додека останатите 3 општини кои ги покрива противпожарната единица имаат 29.032 жители или бројот на жители заедно изнесува 79.027 жители, критериум по кој ТППЕ треба да има вработено 53 професионални пожарникари².

Поради недостиг на финансиски средства, во ТППЕ вработени се вкупно 41 професионален пожарникар³, со што не е испочитуван законски утврдениот минимум. Недостатокот на човечки ресурси за извршување на оперативните функции создава ризик од ненавремено и несоодветно постапување на ТППЕ во случај на пожари, спасување на животот на граѓаните и заштита на имотот, поради што ревизијата смета дека е потребно зголемување на наменската дотација за ТППЕ, за нови вработувања со цел нејзино ефикасно оперативно функционирање.

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

Општина Струмица не остварува приходи по овие основи, освен приходите од осигурителните друштва во износ од 2% од наплатените премии за осигурување на моторните возила и осигурување од одговорност од употреба на моторните возила, за кои нема увид во висината на средствата што треба да се уплатат по овој основ, ниту пак законска обврска да изврши надзор и контрола врз точноста и вистинитоста на уплатените средства.

Исто така, согласно член 6 став 4 од Законот за пожарникарството, општината која нема формирано противпожарна единица, има законска обврска да учествува во финансирањето на противпожарната единица која го покрива

¹ „Сл. весник на Република Македонија“ број 67/04, 81/07, 55/13, 158/14, 193/15 и 39/16

² Член 6 став 1 алинеја 4 од Законот за пожарникарството

³ Состојба на 31.12.2022 година

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

3

ОПШТИНА СТРУМИЦА
СМЕТКА НА РАСХОДИ НА БУЏЕТ НА ДОТАЦИИ (937)
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

нејзиното подрачје, во висина сразмерно на бројот на жителите, меѓутоа општините чиешто подрачје се покрива од ТППЕ на Општина Струмица, односно општините Босилово, Василево и Ново Село, не учествуваат во финансирање на противпожарната единица на Општина Струмица.

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

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

Со Законот за пожарникарството се утврдени три категории на работни места и тоа: категорија А – Високо раководни пожарникари спасители, категорија Б – Раководни пожарникари спасители и категорија В – Професионални пожарникари спасители. Во категоријата А се утврдени 5 нивоа на раководни работни места, а во категоријата Б и В по 4 нивоа на работни места. Поради видот и природата на работите што ги извршуваат, износот на платата на професионалните пожарникари во противпожарните единици од членот 5 на законот е поголема за 20% од платата на другите вработени со соодветна стручна подготовка за работни места во општинската администрација⁴.

Со пренесување на надлежноста на пожарникарството на единиците на локалната самоуправа со допис⁵ Министерството за внатрешни работи ги известува општините за начинот на пресметка на плата на вработените во ТППЕ, повикувајќи се на член 71 и 72 од Колективниот договор на Министерството за внатрешни работи, каде е утврдено дека на униформираните лица им се зголемува платата за 20% заради специфичните услови за работа,

⁴ Член 13 од Законот за пожарникарството

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

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

4

ОПШТИНА СТРУМИЦА
СМЕТКА НА РАСХОДИ НА БУЏЕТ НА ДОТАЦИИ (937)
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

како и процентуално зголемување на платата за работа подолга од полното работно време, за работа ноќе и викенд денови, за работа во денови на празник и за работа во смени.

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

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

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

Од друга страна, согласно Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа и Законот за пожарникарството, средствата за финансирање за платите и надоместоците на вработените во ТППЕ се обезбедуваат од Буџетот на Република Северна Македонија преку наменски дотации и истите се ограничени, односно не се во висина на потребните средства.

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

⁶ Почнувајќи од 2019 година, распределбата на средствата по општини се врши преку Министерството за одбрана, а во 2022 година согласно Уредбата за методологија за распределба на наменски дотации за плати и додатоци на плати за вработените во територијалните противпожарни единици за 2022 година („Сл. весник на Република Северна Македонија” бр. 292/2021)

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор

5

1. _____
2. _____
3. _____

ОПШТИНА СТРУМИЦА
СМЕТКА НА РАСХОДИ НА БУЏЕТ НА ДОТАЦИИ (937)
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОБЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

5. Законска основа за ревизијата и временски период

Ревизијата на финансиските извештаи заедно со ревизија на усогласеност 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 2023 година, согласно член 23 од Законот за државна ревизија.

Ревизијата е планирана и извршена во периодот од 15.03.2023 година до 31.06.2023 година кај Општина Струмица од тим на Државниот завод за ревизија.

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

6. Опфат и ограничувања

Нема ограничувања во опфатот на ревизијата.

7. Одговорност на раководството за финансиски извештаи

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

- Костадин Костадинов, градоначалник на Општина Струмица од 25.10.2021 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.

8. Одговорност на ревизорите

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

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Областен државен ревизор

6

ОПШТИНА СТРУМИЦА
СМЕТКА НА РАСХОДИ НА БУЏЕТ НА ДОТАЦИИ (937)
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОБЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

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

Разумно уверување е високо ниво на увереност, но тоа не е гаранција дека при извршената ревизија согласно со ISSAI стандардите секогаш ќе бидат откриени сите материјално погрешни прикажувања кога таквите постојат, како и сите грешки и неусогласености со закони и прописи. Погрешните прикажувања може да се резултат на измама или грешка и се сметаат за материјално значајни, ако поединечно или во вкупен износ, можат да влијаат на економските одлуки на корисниците донесени врз основа на овие финансиски извештаи.

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

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

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

Ревизијата вклучува извршување на постапки за прибавување на достатни соодветни ревизорски докази како поткрепа на нашите заклучоци. Избраните постапки зависат од расудувањето на ревизорот, вклучувајќи ја и проценката на ризикот од материјална неусогласеност, без разлика дали е резултат на измами или грешки.

При процена на ризикот, ревизорот ги разгледува внатрешните контроли релевантни за подготвување и објективно презентирање на финансиските извештаи со цел да се дизајнираат ревизорски постапки кои се соодветни во околноста, 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.

Комуницираме со оние кои се одговорни за управувањето во врска со планираниот опфат и временски распоред на ревизијата и значајните наоди во ревизијата,

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

7

ОПШТИНА СТРУМИЦА
СМЕТКА НА РАСХОДИ НА БУЏЕТ НА ДОТАЦИИ (937)
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

вклучувајќи ги и сите значајни недостатоци во внатрешната контрола што сме ги утврдиле во текот на ревизијата.

Исто така, обезбедуваме изјава за оние кои се одговорни за управувањето дека сме ги почитувале релевантните етички барања во однос на независноста и дека ќе комуницираме со нив за сите релации и други прашања за кои разумно може да се смета дека се поврзани со нашата независност и, каде што е применливо, за соодветни заштитни мерки.

9. Одговор на ревидираниот субјект

Прашањата кои ги покрива овој нацрт извештај беа дискутирани на завршниот состанок со раководството и одговорните лица на Општина Струмица, одржан на ден 27.06.2023 година, за кои дадоа свои коментари и објаснување.

Од страна на градоначалникот на Општина Струмица не се доставени забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

8

ОПШТИНА СТРУМИЦА
СМЕТКА НА РАСХОДИ НА БУЏЕТ НА ДОТАЦИИ (937)
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

БИЛАНС НА ПРИХОДИ И РАСХОДИ ЗА 2022 година				
				во 000 денари
Опис на позицијата	Образложение	2022		2021
Приходи				
Трансфери и донации	3.1.1.	12.277		12.054
Вкупно приходи		12.277		12.054
Расходи				
Тековни расходи				
Плати и надоместоци	3.2.1.	12.277		12.054
Вкупно тековни расходи		12.277		12.054
Вкупно расходи		12.277		12.054

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

9

ОПШТИНА СТРУМИЦА
СМЕТКА НА РАСХОДИ НА БУЏЕТ НА ДОТАЦИИ (937)
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

БИЛАНС НА СОСТОЈБА НА ДЕН 31.ДЕКЕМВРИ				
				во 000 денари
Опис на позицијата	Образложение	2022		2021
Актива				
Тековни средства				
Активни временски разграничувања	4.1.1.	4.107		3.133
Вкупно тековни средства		4.107		3.133
Постојани средства				
Вкупна актива		4.107		3.133
Пасива				
Тековни обврски				
Краткорочни обврски за плати и други обврски спрема вработените	4.2.1.	4.107		3.133
Вкупно тековни обврски		4.107		3.133
Вкупна пасива		4.107		3.133

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор

10