ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ
ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА ФИНАНСИСКИ ИЗВЕШТАИ И РЕВИЗИЈА НА УСОГЛАСЕНОСТ
ЗА 2023 ГОДИНА НА ОПШТИНА ГЕВГЕЛИЈА
СМЕТКА НА ОСНОВЕН БУЏЕТ (630)

01 2024 07 03/1

Скопје, август 2024 година

Резиме

Извршивме ревизија на финансиските извештаи заедно со ревизија на усогласеност на Општина Гевгелија, на сметката на основен буџет (630), за 2023 година.

Со извршената ревизија, изразивме неповолно мислење за реалноста и објективноста на финансиските извештаи за 2023 година и за усогласеност со законската регулатива, упатства и воспоставени политики.

Извршена е ревизија и издаден е Конечен извештај за финансиските извештаи и ревизија на усогласеност на Општина Гевгелија, сметка на основен буџет (630), за 2008 година, во кој е изразено неповолно мислење за реалноста и објективноста на финансиските извештаи и мислење со резерва за усогласеност со закони и прописи.

Спроведувањето на препораките презентирани во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор за 2008 година, не беше предмет на оваа ревизија, од причина што од последната ревизија на општината изминат е подолг временски период и настанати се промени во законската регулатива со која е уредено работењето.

Со извршената ревизија на финансиските извештаи и ревизија на усогласеност кај Општина Гевгелија, сметка на основен буџет (630) за 2023 година, утврдени се следниве состојби:

- побарувањата не се реално и објективно прикажани поради не утврден основ за нивно постоење и можност за наплата;
- помалку евидентирани приходи и расходи во буџетот за 2023 година поради не доставени барања за плаќање по пресметка во трезорот;
- не е изготвен и доставен извештај до Министерството за транспорт и врски за користење на средствата по основ на утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти;
- неутврдени и ненаплатени надоместоци за издавање на Б-интегрирани еколошки дозволи;
- неправилности во постапките за издавање одобрение за поставување на рекламни паноа и издавање под закуп на општински имот;
- не е донесена програма за активностите од областа на животната средина и програма за јавна чистота, подигање и одржување на јавно зеленило;
- намалена транспарентност во јавното информирање;
- недостасува годишен извештај и извештај за користење на средствата од резервите на буџетот на општината за 2023 година и
- не функционирање на внатрешната ревизија.

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

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

- не е пропишано во кои рокови правните лица овластени за регистрација на возилата треба да ја уплатат комуналната такса за користење на патишта со моторни возила на сметка на општината;
- не е пропишана обврска на трговското друштво надлежно за дистрибуција на електрична енергија кое врши наплата на таксата за користење и одржување јавно осветлување од имателите на броила да ги известува општините за бројот на обврзници по категории (број на броила) согласно тарифниот број, како и за наплатените приходи и ненаплатени побарувања по овој основ и
- состојбата на регистарот на недвижности не е усогласена со регистарот кој го води Агенцијата за катастар на недвижности на Република Северна Македонија.

Од страна на законскиот застапник на субјектот Општина Гевгелија, на ден 06.08.2024 година, добиено е известување дека нема забелешки на Нацрт извештајот на Овластениот државен ревизор.

С О Д Р Ж И Н А

Опис		Страна
1.	Вовед	1
2.	Мислење на ревизијата	2
3.	Основ за изразување на мислење	2
3.1.	Основ за неповолно мислење за финансиските извештаи	3
3.2.	Основ за неповолно мислење за усогласеност со закони и прописи	5
4.	Нагласување на прашања	14
5.	Останати прашања	14
6.	Законска основа за ревизијата и временски период	17
7.	Опфат и ограничувања	17
8.	Одговорност за финансиски извештаи	17
9.	Одговорност на ревизорите	18
10.	Одговор на ревидираниот субјект	19
Финансиски извештаи за 2023 година		
Биланс на приходи и расходи		20
Биланс на состојба		21
Сметководствени политики и образложенија кон финансиските извештаи		
Вовед		22
Сметководствени политики		23
Образложенија кон финансиските извештаи		26

Список на кратенки

ЕДБ	Единствен даночен број
ЕМБГ	Единствен матичен број на граѓани
ЗЕЛС	Заедница на единиците на локалната самоуправа
МЗШВ	Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство
НВО	Невладини организации
УЈП	Управа за јавни приходи
ЦРРСМ	Централен регистар на Република Северна Македонија

Број: 16-159/16
Дата: 15.08.2024

1. Вовед

Општина Гевгелија е единица на локална самоуправа, во која граѓаните го остваруваат правото на локална самоуправа непосредно и преку претставници во органите на општината. Подрачјето на општината е утврдено согласно Законот за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија[1] и своите надлежности ги извршува согласно Законот за локална самоуправа[2]. Согласно Законот за територијална организација на локалната самоуправа Општината Гевгелија ги опфаќа селата: Богородица, Ѓаброво, Даводово, Кованец, Конско, Миравци, Милетково, Моин, Мрзенци, Негорци, Ново Конско, Петрово, Прдејци, Серменин, Смоквица и Ума.

Општина Гевгелија, согласно член 22 од Законот за локалната самоуправа, ги врши работите од јавен интерес од локално значење на општината што се однесуваат на: планирање и уредување на просторот, заштита на животната средина и природата, локален економски развој, комунални дејности, култура, образование, спорт, социјална и детска заштита, здравствена заштита, противпожарна заштита на подрачјето на Општина Гевгелија, надзор над вршењето на работите од надлежност на општината.

Општина Гевгелија, во рамките на Законот за локалната самоуправа, има право на своето подрачје да врши работи од јавен интерес од значење за општината, што не се исклучени од нејзина 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.

---

[1] „Сл. Весник на Република Македонија" бр. 55/04, 12/05, 98/08, 106/08 и 149/14
[2] „ Сл. Весник на Република Македонија" бр. 5/02

2. Мислење на ревизијата

Извршивме ревизија на :

- финансиските извештаи на страна 20 и 21 на Општина Гевгелија, на сметката на основен буџет (630), за 2023 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 Гевгелија за 2023 година на сметката на основен буџет (630) со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

Мислење за финансиски извештаи

Според наше мислење, поради значењето на прашањата изнесени во точката 3.1 финансиските извешти не ги прикажуваат вистинито и објективно, во сите материјални аспекти, финансиската состојба на Општина Гевгелија на ден 31 декември 2023 година на сметката на основен буџет (630), како и резултатите од финансиските активности за годината која завршува со тој датум, во согласност со важечката законска регулатива.

Мислење за усогласеност со закони и прописи

Според наше мислење, поради значењето на прашањата изнесени во точката 3.2. активностите, финансиските трансакции и информации, рефлектирани во финансиските извештаи на Општина Гевгелија за 2023 година, на сметката на основен буџет (630), не се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

3. Основ за изразување на мислење

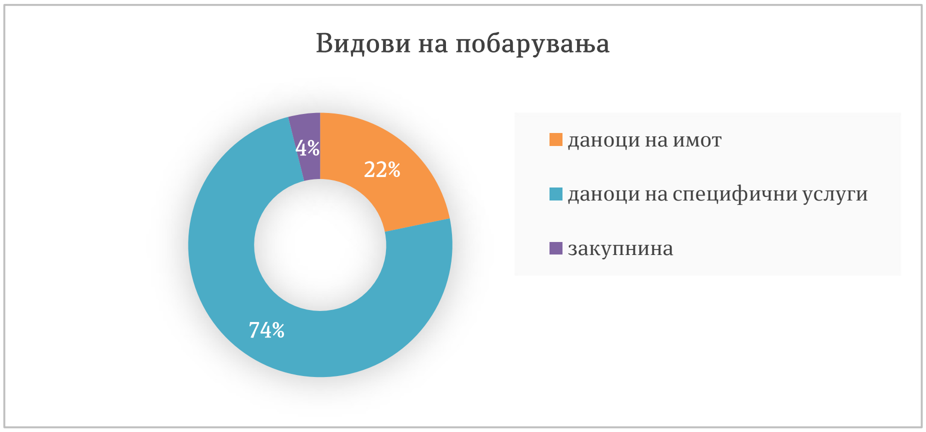
Ревизијата е извршена во согласност со Ревизорските стандарди на Врховните ревизорски институции (ISSAI) и Кодексот на етика на Државниот завод за ревизија. Одговорностите согласно ISSAI се опишани во делот на Одговорност на ревизорите за ревизијата на финансиски извештаи заедно со ревизија на усогласеност.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

3.1. Основ за неповолно мислење за финансиските извештаи

3.1.1. Во сметководствената евиденција на Општина Гевгелија на 31.12.2023 година искажани се побарувања во вкупен износ од 115.894 илјади денари.

Од вкупните побарувања 22% се побарувања по основ на данок на имот, данок на промет на недвижности и данок на наследство и подарок, 74% се побарувања по основ на даноци на специфични услуги[3] и 4% се побарувања по основ на закупнина од општински имот (графикон бр.1).

Графикон бр.1



Со извршениот увид во евиденцијата на побарувањата и нивната наплата ревизијата ги констатира следниве состојби:

- по основ на комунална такса за фирма, односно назив на деловна просторија и комунална такса за користење на просторот пред деловните простории за вршење на дејност, ненаплатени се побарувања во износ од 47.555 илјади денари од правни лица и самостојни вршители на дејност кои се избришани од евиденција во Трговскиот регистар и Регистарот на други правни лица кој го води Централниот регистар на Република Северна Македонија. Општината не презела активности за реално согледување на основот на наведените побарувања и отпис поради не постоење можност за нивна наплата. Ваквата состојба не е во согласност со член 2 став 1, член 7 став 2 и член 12 став 1 од Законот за сметководството на буџетите и буџетските корисници[4] и придонесува за нереално искажување на состојбата на побарувањата во Билансот на состојба;

[3] комунални такси за фирма, односно назив на деловна просторија, за користење на просторот пред деловните простории за вршење на дејност, истакнување на реклами, објави и огласи на јавни места, користење на плоштади и друг простор, надоместок за поставување на урбана опрема, утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти и надоместок за уредување на градежно земјиште
[4] "Службен весник на Република Македонија" бр. 61/02, 98/02, 81/05, 24/11, 145/15 и 170/17 и „Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 122/21

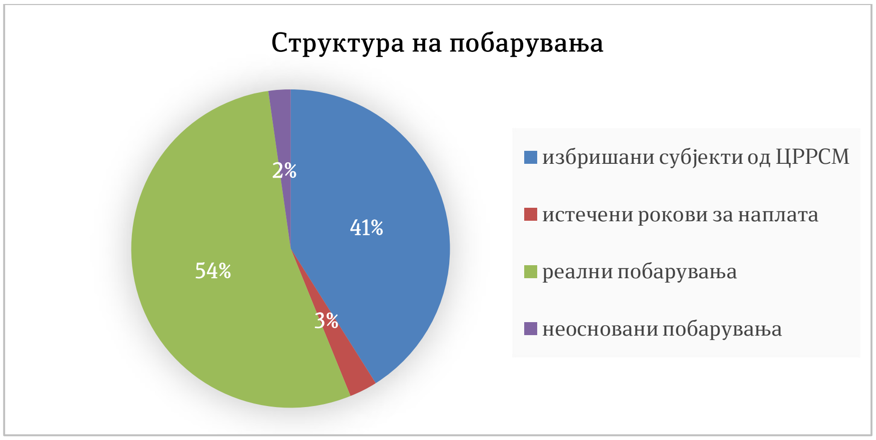
- ненаплатени се побарувања во износ од 3.263 илјади денари за комунална такса за фирма, односно назив на деловна просторија и закупнина на општински имот, поради истечени рокови за наплата, а општината не презела активности за наплата согласно член 360 и 364 од Законот за облигационите односи и член 84 и 85 од Законот за даноците на имот, каде е уредено правото на утврдување и наплата;
- општината при наплата на даноците на имот не пресметува и наплатува камата за износот на данокот на имот кој не е платен во пропишаниот рок, што не е во согласност со член 79 од Законот за даноците на имот;
- Со Одлука[5] донесена од Совет на Општина Гевгелија и договор[6] на неопределено време даден е под долгорочен закуп објект со површина од 597м^2 за потребите на изведување на наставен процес. Согласно одредбите на член 5 од одлуката и член 3 од договорот, корисникот имал обврска да изврши вложување во санација и адаптација на просторот, во договор со општината, кое вложување по доставената пресметка до општината ќе се пресмета за закупнина на просторот, а по престанокот на користење на објектот, целокупната инвестиција во целост останува на општината. Поради не извршено инвестиционо вложување, општината го задолжила корисникот за период од 29 месеци (2011, 2012, 2013 година) со месечна закупнина од 89 илјади денари или вкупно 2.597 илјади денари. Од страна на корисникот, фактурите се вратени за сторнирање со образложение дека истите немаат правен основ за прифаќање од причина што во договорот не е наведен надоместок на име закупнина или одреден износ на надоместок. Евидентирањето на побарувања за кои не постои правен основ, не е во согласност со одредбите на член 12 став 1 од Законот за сметководството на буџетите и буџетските корисници, каде внесувањето на податоците во деловните книги на буџетите и буџетските корисници мора да се заснова врз веродостојни, вистинити и уредни сметководствени документи.

  Корисникот од 05 месец 2013 година престанал да го користи објектот.

Структурата на побарувања по однос на нивната наплатливост е прикажана на графикон бр.2, кој покажува дека 46% од евидентираните побарувања не можат да се наплатат, односно се со намалена веројатност за наплата.

[5] Одлука за давање под долгорочен закуп на објектот – нов Пионерски дом на ЈОУ Пионерски дом „Јосип Броз Тито“ Гевгелија на Универзитетот „Гоце Делчев“ Штип број 07-993/1 од 12.03.2010 година
[6] Договор за регулирање на меѓусебни права и обврски број 0307-1487/1 од 03.12.2010 година

Графикон бр.2



Ваквиот начин на евидентирање на побарувањата влијае врз реално и објективно прикажување на финансиските извештаи, а не преземените мерки за навремена наплата има за ефект помалку остварени приходи во буџетот на општината, што не е во согласност со одредбите на член 37-б од Законот за буџетите[7].

Препорака:

Градоначалникот на општината и надлежните служби да преземат мерки и активности за:

- реално утврдување на основот на постоење на побарувањата и соодветно постапување доколку не постои можност за нивна наплата;
- навремена наплата на побарувањата и пресметка и наплата на камата за данокот на имот кој не е платен во пропишаниот рок.

3.2. Основ за неповолно мислење за усогласеност со закони и прописи

3.2.1. Согласно одлуките[8] на Владата за доделување на средства за финансирање на проекти за развој на селата, проекти за развој на урбаните подрачја и одржлив урбан развој и проекти за развој на специфични развојни потреби во 2022 година, со индикативно планирани средства за 2023 година, на Општина Гевгелија одобрени се средства во износ од 10.800 илјади денари, за што се склучени договори[9] помеѓу општината и Бирото за регионален развој.

[7] „Службен весник на Република Македонија" бр. 64/05, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11, 171/12, 192/15 и 167/16 и „Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 151/21
[8] „Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 207/22
[9] Договор за реализација на Проектот за реконструкција на младински дом Мите Танов-Коми, село Богородица бр. 03-2001/1 од 29.09.2022 година, Договор за реализација на Проектот поставување на урбана опрема за детски игралишта во селата Негорци, Прдејци и Богородица бр. 03-2002/1 од 29.09.2022 година, Договор за реализација на Проектот поставување на урбана опрема-контејнери и канти за рециклирање на отпад во Градот Гевгелија бр. 03-2000/1 од 29.09.2022 година

Според одредбите на членот 9 од договорите, исплатата на средствата се врши директно на сметката на изведувачот, за што се склучени договори за цесии помеѓу Општина Гевгелија, Бирото за регионален развој и изведувачите.

Младински дом „Мите Танов-Коми“ с.Богородица

Со увид во документацијата утврдивме дека Општина Гевгелија, не постапила согласно одредбите на глава V точка 25 од Упатството[10] за начинот на трезорско работење, односно не доставила барање за плаќање во рамки на трезорската сметка (образец 70), за плаќање со пресметка меѓу сметките на основен буџет 630 и 637 по договори[11], поради што евидентирани се помалку приходи и расходи во буџетот на општината во вкупен износ од 6.000 илјади денари и нереално се искажани побарувањата и обврските во финансиските извештаи, што не е во согласност со одредбите на член 2 од Законот за сметководство на буџетите и буџетските корисници и член 37-б од Законот за буџетите.

Во 2024 година, во сметководствената евиденција на општината, извршено е пребивање на побарувањата и обврските по основ на договорите за цесија.

Препорака:

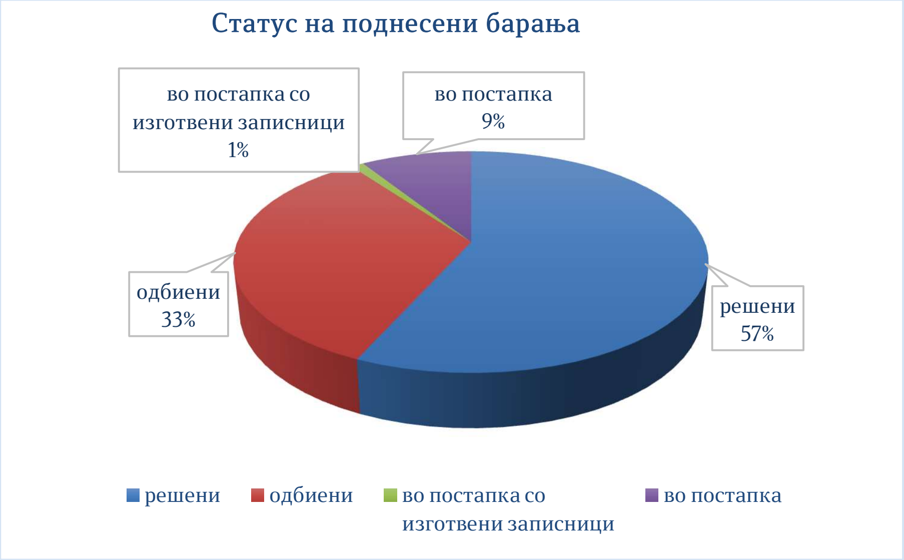
Градоначалникот да преземе мерки и активности, договорите за цесија да се реализираат во рамки на трезорскиот систем.

[10] Службен весник на Република Македонија бр.219 од 29.11.2018 година
[11] Договор за отстапување на побарувања-цесија број 03-1358/2 од 22.08.2023 година и Договор за отстапување на побарувања-цесија број 03-1358/2 од 10.11.2023 година

3.2.2. 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 Гевгелија, согласно измените на Законот во рок се поднесени вкупно 5.846 барања за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти, од кои 3.314 се решени, 1.947 одбиени и 646 барања се во постапка.

Статусот на поднесените барања е прикажан во следниот графикон.

Графикон бр.3



Во 2023 година, Општина Гевгелија по основ на надомест за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти остварила приходи во износ од 364 илјади денари.

Средствата остварени од надоместокот за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти, единиците на локалната самоуправа се должни да ги користат наменски за донесување на урбанистичка планска документација со која се врши вклопување на бесправните објекти и за инфраструктурно уредување на просторот во кој се наоѓаат истите. Општината нема постапено согласно член 20 став 10 од Законот за постапување со бесправно изградени објекти, односно нема подготвено и доставено годишен извештај до Министерството за транспорт и врски за користењето на средствата по овој основ, што влијае врз транспарентноста и отчетноста за нивното наменско користење.

[12] Сл. весник на Република Македонија 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 Република Северна Македонија бр, 174/21

Препорака:

Градоначалникот и надлежните служби во општината да преземат мерки и активности за изработка и доставување на годишен извештај до Министерството за транспорт и врски за користење на средствата од надоместокот за утврдување на правен статус на бесправно изградени објекти.

3.2.3. Во 2023 година по основ на комунална такса за истакнување на реклами, објави и огласи на јавни места, реализирани се приходи од 94 илјади денари, или 47% од планираните.

Начинот и постапката со технички карактеристики за поставување на урбана опрема-рекламни самостоечки паноа кои се поставуваат на пешачки и зелени површини во профилот на сообраќајниците на подрачјето на Општина Гевгелија, се спроведува врз основа на Програма[13] донесена од Совет на Општина Гевгелија и одлуки[14] со кои е утврдена висината на комуналните такси и надоместокот за поставување на инсталации, објекти и опрема на локации која општината ги објавува на почетокот на секоја календарска година.

Поставувањето на рекламни самостоечки паноа се врши по поднесено барање и добиено одобрение за поставување на урбаната опрема, што не е во согласност со одредбите на член 67 од Закон за локалната самоуправа, според кој стварите во сопственост на општината можат да се дадат на користење на други субјекти по пат на јавно наддавање.

На подрачјето на Општина Гевгелија, во 2023 година, 11 закупувачи имаат поставено рекламни самостоечки паноа, од кои 9 за период од 1 година, а 2 закупувачи за период од 5 години. Во надоместокот за поставување рекламните паноа е пресметана висината на комуналната такса по тарифен број 4 од одлуката за висината на комуналните такси, во зависност од временскиот период на закуп и трошоците поврзани со инсталацијата на опремата, но за просторот за поставување на рекламните паноа кој се издава под закуп, општината не наплатува надоместок.

Ваквиот начин на водење на постапката за добивање на одобрение за поставување на рекламни самостоечки паноа, придонесува за несоодветен и субјективен начин на користење на просторот и непочитување на буџетското начело за транспарентност, како и помалку реализирани приходи во буџетот на општината.

---

[13] Програма за поставување на урбана опрема на подрачјето на општина Гевгелија број 09-174/1 од 30.01.2023 година

[14] Одлука за утврдување на надоместок за поставување на инсталации, објекти и опрема, во патниот, заштитниот појас и трупот на општинските патишта и улици во општина Гевгелија број 07-1614/1 од 11.05.2010 година и Одлука за утврдување висина на комуналните такси на општина Гевгелија број 07-1452/1 од 18.06.2009 година

Препорака:

Градоначалникот да преземе мерки и активности за:

- усогласување на Програмата за поставување урбана опрема со законските одредби за користење на стварите во сопственост на општината од други субјекти и
- издавање на просторот за поставување на рекламни самостоечки паноа по пат на оглас и јавно наддавање.

3.2.4. Општина Гевгелија по основ на закупнина на општински имот во 2023 година, остварила приходи во износ од 177 илјади денари.

Со увид во постапката и наплатата на приходите по основ на закупнина, ревизијата констатираше дека општината нема донесено Правилник за начинот и постапката за користење и располагање со стварите, движни и недвижни.

Според регистарот на корисници на општински имот, за период од 2013-2023 година, евидентирани се вкупно 52 закупувачи на деловни општински објекти, од кои, 23 се физички и 29 се правни лица. Од вкупниот број на закупувачи, 7 се ослободени од плаќање на закупнина, како компензација за вложени инвестициони средства во објектите за реконструкција, санација, ентериер и адаптација. Останатите објекти се издадени под закуп само по одлуки на советот на општината без постапки. Недвижниот имот се користи по истечени договори, односно закупувачите не го напуштиле просторот и продолжиле да го користат плаќајќи иста закупнина.

Во 2023 година, по пат на електронско јавно наддавање општината согласно Одлука[15] има спроведено една постапка за издавање под закуп на недвижен имот, деловен простор, на локација граничен премин Богородица.

Ваквиот начин на управување со општинскиот имот не е во согласност одредбите на член 67 од Закон за локалната самоуправа и член 37 од Законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост и не обезбедува подеднакви услови за сите заинтересирани страни, придонесува за несоодветен и субјективен начин на користење на просторот и непочитување на буџетското начело за транспарентност што има влијание на помалку остварени приходи по овој основ.

По Одлука[16] на Влада, на Општина Гевгелија се дадени на трајно користење без надомест, недвижни ствари-објекти, со намена деловен простор[17], со вкупна

[15] Одлука за издавање под закуп на недвижен имот број 09-2621/34 од 22.10.2020 година
[16] „Службен весник на Република Северна Македонија " бр.135/2021
[17] КП бр.3820/4 КО Гевгелија, место викано „Пазар"

површина од 3.329 м^2, заведени во катастарот на недвижности[18]. До денот на вршење на ревизијата, деловните простории ги користат физички и правни лица, по склучени договори и анекси со претходниот корисник на деловниот простор, без да плаќаат закуп на општината.

Советот и градоначалникот не постапиле согласно одредбите на член 50 точка 15 и член 67 од Законот за локалната самоуправа, да обезбедат правилно и законито користење, одржување и заштита на сопственоста на општината, со што овозможиле противправна корист на корисниците, за која се потрошени јавни средства од буџетот.

Препорака:

Градоначалникот на општината да преземе мерки и активности за почитување на законските одредби кои се однесуваат на постапката за давање на користење на стварите во сопственост на општината.

3.2.5. За вршење на надлежностите утврдени со Законот за локалната самоуправа, Советот, согласно одредбите на член 38 од Статутот на Општина Гевгелија донесува програми, одобрени со годишниот план на основниот буџет за финансирање на надлежностите. Со увид во постапката на подготвување, донесување и реализација на буџетот за 2023 година, ревизијата ги утврди следните состојби:

- општината не подготвува, а Советот не носи програма за активностите од областа на животната средина, програма за јавна чистота, подигање и одржување на јавно зеленило. Ваквиот начин на постапување не овозможува програмската класификација да се користи за идентификување на специфичните намени на буџетските средства, контрола на наменско користење при извршувањето и изготвување на потребни анализи, извештаи, согласно одредбите на член 13 од Законот за буџетите;
- недоволна транспарентност на локалната власт во јавното информирање за буџетскиот процес, реализираните активности и за обезбедените јавни услуги, што не е во согласност со одредбите на член 8 од Законот за локалната самоуправа и член 3 од Законот за буџетите[19] каде транспарентноста подразбира достапност на јавноста во сите фази на подготвување и извршување на буџетот.

Утврдените слабости во планирањето, донесувањето и реализацијата на буџетот имаат за ефект буџетот да се заснова на буџетски политики, програми,

[18] 07 јули 2021 година/ имотен лист бр.103899
[19] "Службен весник на Република Македонија" бр. 64/05, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11, 171/12, 192/15, 167/16, „Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 151/21

потпрограми и проекти кои не се дефинирани со планските документи, а групирањето заедно на сите јавни услуги и активности низ организациската структура ја отежнува контролата на наменско користење на средствата.

Препорака:

Градоначалникот и Советот на општината, да преземат мерки и активности:

- буџетот да се заснова на подготвени и донесени програми во транспарента постапка и
- ажурирање на веб страната како неопходна димензија за комуницирање со јавноста.

3.2.6. Интегрирано спречување и контрола на загадувањето е систем на издавање еколошки дозволи на одредени видови индустриски активности (металургија, енергетика, индустрија на минерали, хемиска индустрија и друго), вклучувајќи активности на интензивно земјоделство и управување со отпад, чија цел е преку интегриран пристап, целокупно да се опфатат и регулираат влијанијата на инсталациите врз животната средина, кои се резултат на индустриските активности. Владата на Република Северна Македонија ги определува инсталациите за кои е потребна Б - интегрирана еколошка дозвола. Согласно одредбите на член 123 од Законот[20] за животната средина, орган надлежен за издавање на Б-интегрирана еколошка дозвола е градоначалникот на општината и градоначалникот на градот Скопје, а во случај кога инсталацијата се наоѓа во заштитено подрачје утврдено согласно со закон, орган надлежен за издавање на Б- интегрирана еколошка дозвола е органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина.

Од извршениот увид во регистарот на Б-интегрирани еколошки дозволи за подрачјето на Општина Гевгелија и документацијата поврзана со начинот и постапката за издавање на Б-интегрирани еколошки дозволи, ревизијата ја утврди следната состојба:

- за период 2013-2022 година, издадени се десет Б-интегрирани еколошки дозволи, од кои осум се Б-дозволи за усогласување со оперативни планови и две Б-интегрирани еколошки дозволи, а во 2023 година нема поднесено барање за издавање на Б-интегрирана еколошка дозвола. При издавање на Б-интегрирани еколошки дозволи, општината не утврдува и наплатува надоместоци од операторите на инсталациите кои треба да ги плаќаат при поднесување на барање за добивање Б-интегрирана еколошка дозвола, годишен надоместок за поседување на Б-интегрирана еколошка дозвола и за редовен надзор на инсталацијата, во согласност со

[20]"Службен весник на РМ" бр. 53/05, 81/05, 24/07, 159/08, 83/09, 1/10, 48/10, 124/10, 51/11, 123/12, 93/13, 187/13, 42/14, 44/15, 129/15, 192/15, 39/16, 28/18, 65/18, 99/18, „Службен весник на Република Северна Македонија " бр. 216/21, 89/22, 99/22.

условите во Б-интегрираната еколошка дозвола, пресметани по Уредба[21] за висината на надоместокот кој треба да го плаќаат операторите на инсталациите кои вршат активности за Б-интегрирана еколошка дозвола.
- во 2014 и 2015 година, за редовен инспекциски надзор, наплатен е надоместок во вкупен износ од 16 илјади денари, а за 2023 година не е извршен инспекциски надзор, од причина што во општината е вработен инспектор на обука, односно недостасува овластен инспектор за животна средина.

Ваквото постапување на општината за издавање на Б-интегрирани еколошки дозволи, не е во согласност со одредбите на член 129 од Закон за животната средина и има за ефект помалку остварени приходи во буџетот на општината, наменети за покривање на трошоците за добивање, пренос или измени и контрола на Б-интегрираната еколошка дозвола.

Препорака:

Градоначалникот на општината да преземе мерки и активности за:
- утврдување и наплата на надоместоци од операторите на инсталациите за добивање Б-интегрирана еколошка дозвола, годишен надоместок за поседување на Б-интегрирана еколошка дозвола и за редовен надзор на инсталацијата;
- екипирање на одделението за инспекциски работи со овластен инспектор за животна средина.

3.2.7. За извршување на буџетот, градоначалникот подготвува извештаи, чија форма и содржина е утврдена согласно Законот за буџетите и Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа.

Со увид во документацијата на подготвени и доставени извештаи за работењето на Општина Гевгелија за 2023 година, ревизијата ги утврди следните состојби:
- до Советот на Општина Гевгелија не е доставен годишен извештај за 2023 година, чиј составен дел е 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. Ваквото постапување на градоначалникот на општината, не е во согласност со одредбите на член 34 од Законот[22] за финансирање на единиците на локалната самоуправа;

[21] „Службен весник на Република Македонија" број 117/2007,64/2010 и 186/2016
[22] ("Службен весник на Република Македонија" бр. 61/04, 96/04, 22/07, 67/07, 156/09, 47/11, 192/15, 209/18, „Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 244/19, 53/21, 77/21, 150/21, 173/22)

- градоначалникот до советот нема поднесено годишен извештај за користење на средствата од резервите од буџетот на Општина Гевгелија за 2023 година, што не е во согласност со одредбите на член 31 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа и член 48 став 4 од Законот[23] за буџетите;
- Финансиските извештаи на Општина Гевгелија за 2023 година не содржат образложение кон нив, што не е во согласност со одредбите на член 22 став 1 и член 23 од Законот за сметководството на буџетите и буџетските корисници, каде е утврдено дека буџетите и буџетските корисници се должни да состават основни финансиски извештаи и тоа: биланс на состојбата, биланс на приходите и расходите кои заедно со образложеието кон нив ја сочинуваат завршната сметка.

Нецелосното презентирање на резултатите од работењето на општината влијае на транспарентноста и отчетноста за трошењето на буџетските средства.

Препорака:

Градоначалникот да преземе мерки и активности за почитување на законската обврска во насока на:

- подготвување и усвојување на годишен извештај во форма и содржина утврдена со законските прописи;
- поднесување извештај до советот за користење на средства од резервите на буџетот на општината и
- финансиски извештаи да се подготвуваат со прилог образложение кон нив.

3.2.8. Внатрешна ревизија е независна активност на давање објективно уверување и совет, воспоставена со цел да придонесе за зголемување на вредноста и подобрување на работењето на субјектот. Таа помага субјектот да ги исполни своите цели, применувајќи систематски, дисциплиниран пристап за процена и подобрување на ефективноста во процесите на управување со ризикот, контролата и управувањето.

Со ревизијата, во делот на организациска поставеност и начинот на функционирање на внатрешната ревизија утврдивме дека со Правилникот[24] за систематизација на работните места на општинската администрација

[23] ("Службен весник на Република Македонија" бр. 64/05, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11, 171/12, 192/15, 167/16, „Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 151/21)

[24] Правилник за систематизација на работните места на општинската администрација на општина Гевгелија број 01-2216/1 од 03.10.2016 година и Правилник за изменување и дополнување на Правилникот за систематизација на работните места на општинската администрација на општина Гевгелија број 01-1254/1 од 01.08.2023 година

формирано е одделение за внатрешна ревизија, кое за своето работење директно одговара пред градоначалникот. Во одделението систематизирани се 2 работни места, (раководител на одделение и помлад соработник-ревизор во обука), кои не се пополнети.

Отсуството на внатрешна ревизија не обезбедува независно, разумно и објективно уверување и насоки за подобрување на работењето на субјектот и зголемување на ефективноста на системите за внатрешна контрола во насока на остварување на планираните цели.

Препорака:

Градоначалникот да преземе активности во насока на екипирање на единица за внатрешна ревизија согласно систематизација на работните места и нејзино функционирање.

4. Нагласување на прашања

4.1. Обрнуваме внимание дека Општина Гевгелија во 2023 година е тужена странка од 2 физички лица по основ надомест на штета за долг од 170 илјади денари, од 7 вработени во Општина Гевгелија за долг од 831 илјади денари за парични побарувања од неостварени права по основ плата и надоместоци по Законот за работни односи[25], од едно правно лице по основ за неисплатени надоместоци за спортски активности за долг од 137 илјади денари и од три физички лица по основ на надомест за експропријација на недвижен имот.

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

5. Останати прашања

Државниот завод за ревизија во своите годишни извештаи во повеќе наврати ги обелоденуваше системските слабости кои имаат финансиски импликации во работењето на единиците на локалната самоуправа. Со цел да се обезбеди комплетност и транспарентност во наплатата на сопствените приходи на општините, ревизијата смета дека е потребно да се изврши измена и дополнување на следните законски решенија во функција на надминување на наведените слабости.

[25] „Сл. Весник на Република Македонија“ бр. 62/05, 106/08, 161/08, 114/09, 130/09, 50/10, 52/10, 124/10, 47/11, 11/12, 39/12, 13/13, 25/13, 170/13, 187/13, 113/14, 20/15, 33/15, 72/15, 129/15, 27/16, 120/18 и „Сл. Весник на Република Северна Македонија“ бр. 110/19, 267/20, 151/21 и 288/21

Комунална такса што се плаќа при регистрација на возилата

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

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

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

Комунална такса за користење и одржување на јавно осветлување

5.2. Согласно одредбите на член 20 став 1 од Законот за комунални такси за користење и одржување на јавно осветлување се плаќа комунална такса според типот на потрошувачите. Обврзници за комуналната такса се имателите на броила од категоријата домаќинства и категоријата останата потрошувачка. Наплатата на комуналната такса за одржување на јавното осветлување од имателите на броила за мерење на електрична енергија согласно одредбите на член 20 став 3 ја врши трговското друштво надлежно за дистрибуција на електрична енергија и истото е должно средствата наплатени по тој основ да ги уплати на соодветната уплатна сметка во рамките на трезорската сметка на 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.

Регистар на недвижен имот и регистар на подвижен имот

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

Не се врши усогласување на податоците во Регистарот на недвижен имот на Општина Гевгелија и општините во Република Северна Македонија со податоците од Геодетско катастарскиот информациски систем (ГКИС) на Агенцијата за катастар на недвижности, што претставува законска обврска на единиците на локална самоуправа, кое се одразува на комплетноста на податоците кај единиците на локална самоуправа. Ваквото усогласување не е овозможено поради неусогласените основи за евиденција на податоците (регистрите), односно во општините во Република Северна Македонија, даночните обврзници се евидентирани по ЕДБ или ЕМБГ, а во Геодетско катастарскиот информациски систем (ГКИС) на Агенцијата за катастар на недвижности се заведени по катастарска општина и катастарска парцела.

За да можат единиците на локална самоуправа целосно, брзо и квалитетно да ја ажурираат базата на податоци за данокот на имот, потребни се

компатибилни регистри и размена на податоци со државните органи и институции (Централен регистар, УЈП, Агенција на катастар на недвижности на Република Северна Македонија).

6. Законска основа за ревизијата и временски период

Ревизијата на финансиските извештаи заедно со ревизија на усогласеност е извршена согласно член 22 став 1 од Законот за државната ревизија и Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2024 година, согласно член 23 од Законот за државната ревизија.

Ревизијата е планирана и извршена во периодот од 18.03.2023 до 30.05.2024 година кај Општина Гевгелија на сметката на основен буџет (630) од тим на Државниот завод за ревизија.

Од страна на Државен завод за ревизија извршена е ревизија и издаден е извештај за финансиските извештаи и за усогласеност со закони и прописи за 2008 година (претходно извршена ревизија) при што е изразено неповолно мислење за вистинитоста и објективноста на финансиските извештаи и мислење со резерва за усогласеност со закони и прописи.

Спроведувањето на препораките презентирани во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор за 2008 година, не беше предмет на оваа ревизија, од причина што од последната ревизија на општината изминат е подолг временски период и настанати се промени во законската регулатива со која е уредено работењето.

7. Опфат и ограничувања

Нема ограничувања во опфатот на ревизијата.

8. Одговорност за финансиски извештаи

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

- Андон Сарамандов, градоначалник на Општина Гевгелија од 08.11.2021 година.

Оваа одговорност вклучува изготвување, 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. Раководството на субјектот е исто така одговорно за осигурување дека активностите, финансиските

трансакции и информации, рефлектирани во финансиските извештаи се во согласност со релевантната законска регулатива, упатства и воспоставени политики.

9. 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.

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 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 завршната сметка составена според применливата рамка за финансиско известување во Република Северна Македонија и со прифатени и спроведени извесни корекции од страна на субјектот, како резултат на утврдени погрешни прикажувања.

Одговорност на ревизорите е да изразат мислење за финансиските извештаи на Општина Гевгелија 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 околностите, но не за целите на изразување на мислење за ефективноста на внатрешните контроли. Ревизијата исто така вклучува оценка на соодветноста на користените сметководствени политики и на разумноста на сметководствени проценки направени од страна на одговорното лице на субјектот, 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, вклучувајќи ги и сите значајни недостатоци во внатрешната контрола што сме ги утврдиле во текот на ревизијата.

10. Одговор на ревидираниот субјект

Прашањата кои ги покрива овој конечен извештај беа дискутирани на завршниот состанок со раководството и одговорните лица на Општина Гевгелија, одржан на ден 12.06.2024 година, за кои дадоа свои коментари и објаснување.

Од страна на законскиот застапник на субјектот Општина Гевгелија, на ден 06.08.2024 година, добиено е известување дека нема забелешки на Нацрт извештајот на Овластениот државен ревизор.

Општина Гевгелија

Сметка на Основен Буџет (630)

БИЛАНС НА ПРИХОДИ И РАСХОДИ ЗА 2023 ГОДИНА

во 000 денари

Опис на позицијата	Образложение	2023	2022
Приходи			
Даночни приходи	3.1.	180.147	126.270
Неданочни приходи	3.2.	3.489	14.865
Капитални приходи	3.3.	55.548	14.857
Трансфери и донации	3.4.	55.547	52.268
Вкупно приходи		**294.731**	**208.260**
Расходи			
Тековни расходи			
Плати, наемнини и надоместоци	3.5.1.	47.553	43.291
Резерви и недефинирани расходи	3.5.2.	526	795
Стоки и услуги	3.5.3.	68.944	79.316
Каматни плаќања	3.5.4.	1.908	11
Субвенции и трансфери	3.5.5.	43.020	23.375
Вкупно тековни расходи		**161.951**	**146.788**
Капитални расходи	3.6.	**85.902**	**45.594**
Отплата на главница	3.7.	**12.203**	**12.203**
Вкупно расходи		**260.056**	**204.585**
Суфицит (вишок) на приходи		**34.675**	**3.675**

Општина Гевгелија

Сметка на Основен Буџет (630)

БИЛАНС НА СОСТОЈБА НА 31.12.2023 ГОДИНА

во 000 ден.

Опис на позицијата	Образложение	2023	2022
Актива			
Тековни средства			
Парични средства	4.1.1.	34.675	3.675
Побарувања	4.1.2.	115.894	127.436
Вкупно тековни средства		150.569	131.111
Вкупна актива		150.569	131.111
Пасива			
Тековни обврски			
Пасивни временски разграничувања	4.2.1.	150.569	131.111
Вкупно краткорочни обврски		150.569	131.111
Вкупна пасива		150.569	131.111