



ОПШТИНА ЗРНОВЦИ
Зрновци

Број	22-02-2012
Датум	20.02.2012
Свој	08
Место	164/11

ул. Македонија 12/3
1000 Скопје
Република Македонија
Тел: + 389 2 3211 262
Факс: +389 2 3126 311
e-mail: dzr@dzr.gov.mk
www.dzr.gov.mk

Број: 29-371/10
Дата: 20.02.2012

ДО
ОПШТИНА ЗРНОВЦИ
Г. Блаже Станков, градоначалник

Предмет: Доставување на Конечен извештај

Почитуван г. Станков,

Согласно член 31 став 1 од Законот за државната ревизија („Службен весник на РМ“ број 66/2010 и 145/2010) Ви доставуваме 1 (еден) примерок од Конечниот извештај на Овластениот државен ревизор за извршена ревизија на успешност на тема: „Ефикасноста на утврдувањето и наплатата на сопствените приходи кај 12 единици на локална самоуправа (Пехчево, Јегуновце, Боговиње, Конче, Лозово, Ранковци, Могила, Зрновци, Вранештица, Осломеј, Зајас и Врапчиште).

Во рок од 90 дена од приемот на Конечниот извештај, согласно член 32 од Законот за државната ревизија должни сте да го известите Државниот завод за ревизија за преземените мерки во врска со наодите во ревизорскиот извештај.

Со почит,

Изработил: Лилјана Стојанова

Лилјана Стојанова



Главен државен ревизор
Тања Таневска
М-р Тања Таневска



ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ

ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ - ЕФИКАСНОСТА
НА УТВРДУВАЊЕТО И НАПЛАТАТА НА СОПСТВЕНИТЕ
ПРИХОДИ КАЈ 12 ЕДИНИЦИ НА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА
(ЈЕГУНОВЦЕ, БОГОВИЊЕ, ОСЛОМЕЈ, ЗАЈАС, ВРАПЧИШТЕ,
ВРАНЕШТИЦА, ЛОЗОВО, ПЕХЧЕВО, МОГИЛА, РАНКОВЦЕ,
КОНЧЕ И ЗРНОВЦИ)

2011 02 65

Скопје, февруари 2012

СОДРЖИНА

	Страна
Резиме на резултатите	1 - 4
Основни податоци	5 - 10
Цели на ревизијата	11 - 12
Ревизорски наоди	13 - 27
Опфат и методологија (Прилог 1)	28 - 29
Преглед 1 - 3	30 - 32

Користени кратенки во извештајот:

МЛС на РМ - Министерство за локална самоуправа на РМ;

МФ на РМ - Министерство за финансии на РМ;

УЈП - Управа за јавни приходи;

ЕЛС - Единици на локална самоуправа;

МП на РМ - Министерство за правда на РМ;

ЦР на РМ - Централен Регистар на РМ;

ЗЕЛС - Заедница на единици на локалната самоуправа;

РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ - ЕФИКАСНОСТА НА УТВРДУВАЊЕТО И НАПЛАТАТА НА СОПСТВЕНИТЕ ПРИХОДИ КАЈ 12 ЕЛС

II. Проблематично подрачје – Планирани и наплатени сопствени приходи за период 2008 – 2010 година.

Со ревизијата потврдивме дека планирањето на приходите кај сите општини е нереално односно не се тргнува од реализацијата по години која треба да овозможи реална слика за нивото на финансиската моќ на самите општини.

Со анализите кои ги извршивме произлезе дека сите општини освен една се во целосна финансиска зависност од централната власт и трансферите кои се обезбедуваат од истата и без кои општините не можат да го обезбедат своето непречено функционирање.

Заклучоците произлезени од оваа ризична област укажуваат на фактот дека едностепената фискална децентрализација ги изедначува сите општини во Република Македонија како рурални така и урбани, во поглед на нивните права и обврски. Сепак практичното функционирање не е изедначено поради ограничените финансиски можности и капацитети на руралните општини во однос на урбаните.

III. Проблематично подрачје – Организациска поставеност на ЕЛС.


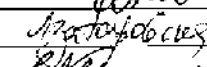
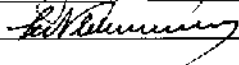
Сите ревидирани единици на локалната самоуправа својата организациска поставеност ја имаат усогласено со законските и подзаконските акти од областа. Присутен е проблемот на кадровската екипираност и воспоставување на принципот на поделба на одговорностите со цел подобрување во функционирањето на општината.

Кај ревидираните општини утврдивме пракса на склучување на договори за меѓуопштинска соработка. Најчести случаи се во областа на финансиското управување и сметководствените работи, инспекциските служби и внатрешната ревизија, но во практичното спроведување постојат потешкотии за интензивна соработка, што влијае на ефикасното функционирање кај општините за кои е остварена истата.

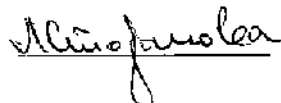
IV. Проблематично подрачје – Контролни механизми.

Отсуството на пишани интерни процедури како дел од контролните механизми како и нивното практично функционирање се ефектуира во неправилности и потешкотии во работењето на единиците на локалната самоуправа.

Ревизорски тим:

1. 
2. 
3. 

Овластен државен ревизор 3



ОСНОВНИ ПОДАТОЦИ

Вовед

Целта на Основните податоци е да дадат јасна слика за состојбите, активностите, надлежните органи и контролните механизми во подобрување на ефикасноста на утврдувањето и наплатата на сопствените приходи кај ЕЛС, кои се од значење за самите општини, како и за остварување на интересите на граѓаните и правните лица во соодветната општина. Единиците на локалната самоуправа сопствените приходи ги прибираат преку оданочување со локални даноци, такси и надоместоци, приходи од сопственост на општината, самопридонес, парични казни, донации и други приходи утврдени со закон.

Прелиминарните истражувања кои за потребите на ревизијата на успешност ги извршивме со цел стекнување на основни сознанија во оваа област кај сите 12 единици на локална самоуправа од аспект на активностите поврзани со утврдувањето и наплатата на сопствените приходи, покажаа значителни ризици во повеќе области кои беа предмет на понатамошните постапки на ревизијата. Во ова поглавје се дадени информации за повеќе области и тоа: законската регулатива за финансирање (утврдување и наплата на сопствени приходи), планирани и наплатени сопствени приходи за период од 2008-2010 година, организационата поставеност на ЕЛС и контролните механизми.

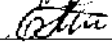
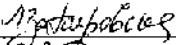

Регулатива за областа

Процесот на децентрализација, започнат во јули 2005 година, внесува нови надлежности во работењето на единиците на локалната самоуправа. Една од нив е можноста за самостојност во утврдувањето на стапките на локалните даноци (во утврдени законски рамки), како и висината на надоместоците и таксите, со што се зголемува нивото на независност во однос на централната власт, како и финансиска самостојност во располагањето и менаџирањето на сопствените приходи. Можноста на единиците на локалната самоуправа самостојно да ги администрираат локалните даноци и такси овозможува и вклучување на граѓаните (даночните обврзници) во целокупниот процес како активни чинители.

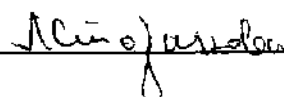
Согласно законските и подзаконските прописи кои ги уредуваат локалните даноци и такси и финансирањето на единиците на локалната самоуправа, под поимот сопствени извори на приходи се уредени локалните даноци (данок на имот, данок на наследство и подарок, данок на промет на недвижности, и други локални даноци утврдени со закон), локални такси (комунални такси, административни такси, и други локални такси), локални надоместоци (надоместок за уредување на градежно земјиште, надоместоци од комунална дејност, надоместоци од просторни и урбанистички планови, и други локални надоместоци), приходи од сопственост на општината (приходи од закупнина, приходи од камати, и приходи од продажба на имот со чија продажба не се нарушуваат јавните функции и надлежности на

5

Ревизорска екипа

1. 
2. 
3. 

Овластен државен ревизор



ОСНОВНИ ПОДАТОЦИ

згради, користење на плоштадите и друг простор со цел изложување предмети, приредување изложби и друго, користење на простор за паркирање на патнички моторни возила, товарни моторни возила и нивните приколки и автобуси, користење на улиците со патнички, товарни моторни возила, автобуси, специјални возила и моторцикли, користење и одржување на јавно осветлување.

Обврската за плаќање на комунална такса настанува во моментот на користење на правото, предметот или услугата за чие користење е пропишано плаќањето на таксата. Законот пропишува рамки во кои се дадени распоните на износите на висините на комуналната такса, а висината на секоја комунална такса одделно, ја утврдува со одлука Советот на општината, во рамките предвидени во тарифата за комунални такси.

Заедницата на единиците на локалната самоуправа на РМ-ЗЕЛС и ЕВН Македонија АД Скопје во 2008 година имаат склучено Меморандум за соработка³ со цел да се подобри процесот на фискална децентрализација, обезбедување на фискална стабилност на единиците на локална самоуправа во РМ и зголемување на наплатата на комуналните такси. Согласно Меморандумот ЕВН Македонија ќе врши фактурирање на комунална такса за улично осветлување за секое електрично броило без исклучок и ќе состави список на обврзници по категории (број на броила) согласно тарифникот од Законот за комунална такса и истиот ќе го достави до соодветната општина. ЕВН Македонија има обврска за доставување на месечен извештај за износот на прибраните средства до сите општини поединечно по електронски пат поради поедноставна и поажурна комуникација, шестмесечен извештај за реалната состојба со бројот на броилата, како и месечно известување за ненаплатените побарувања по основ на застарена комунална такса до соодветната општина.

Согласно Законот за градежно земјиште⁴ и Законот за градење⁵, уредувањето на градежното земјиште го вршат општините врз основа на програма за уредување што ја донесува Советот на општината. За уреденото градежно земјиште инвеститорот плаќа надоместок, а висината на надоместокот зависи од степенот на уреденост на градежното земјиште, со објекти на комуналната инфраструктура, која ја утврдуваат советите на општините. Инвеститорот склучува договор со општината со кој се регулира начинот на плаќање на надоместокот како и правата и обврските на договорните страни со утврдени рокови за извршување на истите. За изведување на градби од локално значење инвеститорот потребно е да добие одобрение за градење, кое го издава градоначалникот на општината. Одобрение за градење не може да се

³ Извор на податоци: Меморандум за соработка, склучен помеѓу Заедницата на единиците на локалната самоуправа на РМ-ЗЕЛС и ЕВН Македонија АД Скопје од 29.01.2008 година.

⁴ Извор на податоци: Закон за градежно земјиште ("Сл.весник на РМ" бр.82/08, 143/08, 17/11 и 53/11)

⁵ Извор на податоци: Закон за градење ("Сл.весник на РМ" бр.59/11)

Ревизорска екипа

1.

2.

3.

7
Овластен државен ревизор

М.Стефанова

ОСНОВНИ ПОДАТОЦИ

издаде доколку не е платен надоместокот за уредување на градежно земјиште освен ако: инвеститорот и општината склучат договор за плаќање на надоместокот на рати, склучат договор со кој е утврдено дека инвеститорот ќе го уреди земјиштето на сопствен трошок, донесен е акт од советот врз основа на кој инвеститорот е ослободен од плаќање на надоместокот или инвеститорот доставил банкарска гаранција за плаќање на надоместокот или инвеститорот да воспоставил хипотека во корист на општината.

За списите и дејствата во управните работи, како и за други предмети и дејства кај општината, се плаќа административна такса согласно Законот за административни такси. Таксен обврзник е лице по чие барање се покренува постапка или се вршат дејствија предвидени со таксена тарифа, а таксите се наплаќаат по таксена тарифа која е составен дел од Законот.

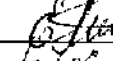
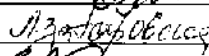

Како извор на приход кој го остваруваат општините се јавуваат и приходите од издавање под закуп на имот во сопственост на општината. Советот на Општината носи Одлука во рамките на која се уредува начинот на давање под закуп на имотот во сопственост на општината. Издавањето под закуп на имот во сопственост на општината се врши по пат на јавно наддавање уредено со закон.

Законот за концесии и други видови на јавно приватно партнерство⁶ ги уредува условите, начинот и постапката за доделување на концесија. Концесија, во име на РМ доделува Владата на РМ, односно министерот надлежен за областа за која се доделува концесијата, додека пак во име на општината Советот на општината кој го овластува градоначалникот да го застапува во постапката за доделување на концесијата. Постапката за доделување на концесија се подготвува, организира и спроведува од страна на комисија формирана од страна на министерот надлежен за областа за која се доделува концесијата, односно градоначалникот на општината.

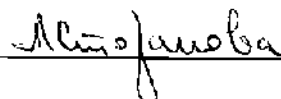
Единиците на локална самоуправа остваруваат приходи и по основ на продажба на средства во сопственост на општината по пат на постапка на јавно наддавање, како и приходи по основ на продажба на градежно неизградено земјиште сопственост на РМ. Во досегашната пракса постапката на продажба на градежно неизградено земјиште по пат на јавно наддавање се спроведуваше од страна на надлежното МТВ на РМ кое по извршената уплата ги префрла средствата на сметката на соодветната општина на чие подрачје се наоѓа земјиштето.

⁶ Извор на податоци: Законот за концесии и други видови на јавно приватно партнерство ("Сл.весник на РМ" бр.7/08, 139/08, 64/09 и 52/10)

Ревизорска екипа

1. 
2. 
3. 

Овластен државен ревизор



ОСНОВНИ ПОДАТОЦИ

Работите на утврдување и наплата на сопствените приходи на општините утврдени со закон ги врши општинската администрација, а за вршење на овие работи општината може да склучи договор со друга општина или со Управата за јавни приходи.

Планирани и наплатени сопствени приходи за период од 2008-2010 година

Градоначалникот на Општината е одговорно лице за подготвување на буџетот на општината и негово доставување до Советот на општината кој треба да го усвои. Општинскиот буџет мора да ги вклучува сите приходи предвидени со Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа.

При утврдување на приходите општината врши проценка на сопствените финансиски ресурси и согласно законската регулатива врши наплата во текот на фискалната година. За да може општинскиот буџет да обезбеди покривање на планираните расходи за остварување на целите и приоритетите поставени од страна на Советот на општината, важно е да се направат правилни и реални проценки на приходите на општината, од страна на општинската администрација задолжена за утврдување и наплата на сопствените приходи на општината. Исто така, преку редовното следење на наплатата на даноците, таксите и надоместоците потребно е во текот на буџетската година да се обезбеди соодветна динамика на следење на извршувањето на планираните приходи преку даночните и финансиските одделенија на општината⁷. Во пракса, годишното планирање на сопствените приходи во Буџетот, Општините го вршат врз основа на историска база на податоци за нивно остварување односно реализација во претходните години, како и земајќи ги во предвид тековните измени на законските прописи со кои е регулирана нивната висина и основ за наплата.

Планирањето на сопствените приходи во периодот од 2008-2010 година бележи континуиран пораст, додека реализацијата значително отстапува од планирањето и е во благ пораст за периодот предмет на интерес на ревизијата.

Организациона поставеност на ЕЛС

Секоја единица на локална самоуправа е должна да донесе акт за внатрешна организација и систематизација на работните места, со кој се уредуваат видот и бројот на организациските единици на органот, начините и формите на раководење и нивните надлежни одговорности. Видовите на организациски единици, условите за нивно формирање и раководење се утврдени со Уредба⁸, согласно која во рамките на органите се формираат организациски единици: сектори, одделенија и проектни единици.

⁷ Извор на податоци: Основни насоки за подготовка на буџетите на единиците на локалната самоуправа за 2010 година.

⁸ Извор на податоци: Уредба за начелата за внатрешна организација на органите на државната управа ("Сл.весник на РМ" бр.105/07, 146/07 и 149/11).

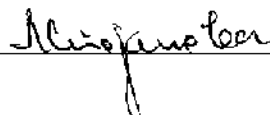
Ревизорска екипа

1.

2.

3.

Овластен државен ревизор



ОСНОВНИ ПОДАТОЦИ

Согласно Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа⁹, еден од условите за трансфер на дотациите од Буџетот на РМ во првата фаза на фискалната децентрализација се однесува на бројот на вработени во општинската администрација. Имено, во рамките на општинската администрација потребно е да има најмалку двајца вработени кои се квалификувани да работат во областа на финансиското управување, подготвувањето на буџетот, неговото извршување, сметководството и финансиските извештаи, како и најмалку тројца вработени кои се квалификувани да работат на утврдување и наплата на даноци.

За вршење на работите од областа на финансиското управување и контрола во општините се формира посебна организациона единица за финансиски прашања како сектор или одделение со која управува раководител кој директно одговара на раководителот на субјектот и највисокиот раководен државен службеник¹⁰. Раководителот на единицата за финансиски прашања е одговорен за вршење на надзор и за контрола на буџетот, ex ante финансиска контрола, контрола на извршувањето на утврдените политики и оперативното управување, на сметководството и буџетското и финансиското известување, како и други надлежности предвидени со закон.

Контролни механизми

Надлежни контролни механизми во работењето на единиците на локалната самоуправа, според постојната системска поставеност се МЛС на РМ, МФ на РМ-УЈП и други надлежни органи во зависност од видот на постапката која се води пред општинските органи.

Надлежен орган за надзор и контрола над доследната примена на одредбите од Законот на даноците на имот и Законот за комуналните такси е МФ на РМ -Управа за јавни приходи.


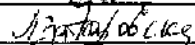
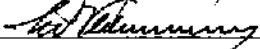
Инспекциски надзор над утврдувањето и наплатата на даноците на имот врши овластен инспектор на општината, кој врши проверка на состојбата и вредноста на недвижниот и подвижниот имот кој е предмет на оданочување и за својата работа составува записник, како и презема мерки, односно со решение го задолжува даночниот обврзник да го плати данокот во определениот рок.

Надлежен орган за надзор над законитоста на прописите на општината е МЛС на РМ.

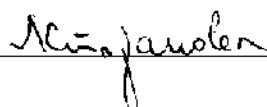
⁹ Извор на податоци: Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, член 45 ("Сл.весник на РМ" бр.61/04, 96/04, 67/07, 156/09).

¹⁰ Извор на податоци: Закон за јавна внатрешна финансиска контрола, член 9, 11 и 12 ("Сл.весник на РМ" бр.90/09).

Ревизорска екипа

1. 
2. 
3. 

Овластен државен ревизор



ЦЕЛИ НА РЕВИЗИЈАТА

Вклучените единици на локалната самоуправа во процесот на ревизијата, нивната кадровска екипираност, утврдувањето и наплатата на локалните даноци и такси, како и законските и други прашања кои ги откривме и наведовме во прелиминарните истражувања, сами по себе го определуваат овој процес во високо ризичен и подложен на неправилности.

Целта на ревизијата е да даде придонес кон откривање на слабостите, неправилностите, пропустите при администрирањето на локалните даноци и такси, подобрување на делот кој се однесува на контролните механизми и поделба на должностите во рамките на општинската администрација. Од прелиминарните информации и откриени ризици, собраната и анализирана документација, како предмет на ревизијата на успешност произлезе следната генерална цел:

“Дали утврдувањето и наплатата на сопствените приходи кај 12 единици на локална самоуправа (Пехчево, Јегуновце, Боговиње, Конче, Лозово, Ранковце, Могила, Вранештица, Осломеј, Зајас, Врапчиште и Зрновци) се врши ефикасно и согласно законските прописи?”

Со ревизија опфатени се повеќе ризици кои се определени кај следните области:

- Законската регулатива за финансирање на единиците на локалната самоуправа и нејзино неприменување од страна на ревидираните ЕЛС;
- Планирање на приходите од локалните даноци и такси и анализа на стварно наплатените приходи;
- Организациската поставеност и интерните акти за систематизација на работните места како и нивната реална пополнетост и ризиците кои произлегуваат од истата и
- Контролните механизми кај ревидираните ЕЛС од аспект на интерни пишани процедури за процесите предмет на интерес на ревизијата и надзорот од надлежните институции – органи на државна управа;

Ревизијата на успешност е спроведена со цел да ги открие и даде оценка за ризиците, откривање на слабостите, причините и последиците од воспоставениот систем на администрирање на локалните даноци и такси кај 12-те ЕЛС предмет на ревизијата и да помогне во креирањето на препораки за изнаоѓање на поефикасен и економичен систем на администрирањето на локалните даноци и такси. Периодот за кој се врши ревизијата на успешност како и други прашања поврзани со вршење на ревизијата на успешност за посочената област се дефинирани за 2008 - 2010 година со одредени области и прашања кои го покриваат и периодот до октомври 2011 година. Ревизијата на успешност е планирана согласно Годишната програма за работа на ДЗР за 2011 година и спроведена од страна на ревизорска екипа на ДЗР во состав:

Ревизорска екипа

1.

2.

3.

Овластен државен ревизор

Митревска

ЦЕЛИ НА РЕВИЗИЈАТА


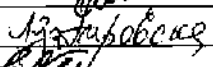

- Лилјана Стојанова - помошник на Главниот државен ревизор и овластен државен ревизор;
- Емилија Атанасовска - Јовановиќ - виш ревизор;
- Лила Зафировска - виш ревизор;
- Бљерта Селмани - ревизор;
- Стојан Николовски - ревизор;
- Даниела Мартиноска - помлад ревизор и
- Ирена Крстаноска - помлад ревизор

Ревизијата е извршена во периодот:

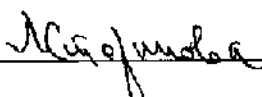
- Прелиминарни истражувања - 01.09. - 09.09.2011 година;
- Вршење на ревизијата - од 12.09. до 04.11.2011 година;
- Анализа на резултати и изработка на Нацрт извештај - 07. - 14.11.2011 година.

Ревизијата на успешност е вршена во функција на објективно презентирање на состојбите кај активностите преземени од страна на сите 12 ревидирани ЕЛС. Со оваа ревизија на успешност опфатени се единици на локалната самоуправа кои до сега не биле предмет на ревизија, односно ревидирани се процеси - предмет на интерес на самите единици на локалната самоуправа од аспект на фискалната децентрализација и степенот на финансиска стабилност и самостојност во функционирањето. Ревизорскиот опфат и применетата методологија во процесот на спроведување на ревизијата на успешност се подетално објаснети во Прилог 1 - Опфат и методологија од овој извештај.

Ревизорска екипа

1. 
2. 
3. 

Овластен државен ревизор



ЦЕЛИ НА РЕВИЗИЈАТА


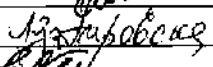

- Лилјана Стојанова - помошник на Главниот државен ревизор и овластен државен ревизор;
- Емилија Атанасовска - Јовановиќ - виш ревизор;
- Лила Зафировска - виш ревизор;
- Бљерта Селмани - ревизор;
- Стојан Николовски - ревизор;
- Даниела Мартиноска - помлад ревизор и
- Ирена Крстаноска - помлад ревизор

Ревизијата е извршена во периодот:

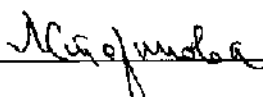
- Прелиминарни истражувања - 01.09. - 09.09.2011 година;
- Вршење на ревизијата - од 12.09. до 04.11.2011 година;
- Анализа на резултати и изработка на Нацрт извештај - 07. - 14.11.2011 година.

Ревизијата на успешност е вршена во функција на објективно презентирање на состојбите кај активностите преземени од страна на сите 12 ревидирани ЕЛС. Со оваа ревизија на успешност опфатени се единици на локалната самоуправа кои до сега не биле предмет на ревизија, односно ревидирани се процеси - предмет на интерес на самите единици на локалната самоуправа од аспект на фискалната децентрализација и степенот на финансиска стабилност и самостојност во функционирањето. Ревизорскиот опфат и применетата методологија во процесот на спроведување на ревизијата на успешност се подетално објаснети во Прилог 1 - Опфат и методологија од овој извештај.

Ревизорска екипа

1. 
2. 
3. 

Овластен државен ревизор



РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Кај ризичното подрачје Законска регулатива се фокусиравме на прашања поврзани со концептот на законско уредување на финансирањето/правото на утврдување и наплата на локалните даноци и такси.

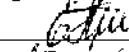
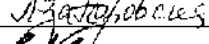
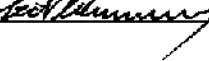
Со ревизијата констатиравме повеќе аспекти во подрачјето кои генерално влијаат на правилна примена на законските и подзаконските акти од страна на 12-те ревидирани единици за локалната самоуправа.

1. Постојниот системски концепт на уредување на локалните даноци и такси остава можност единиците на локалната самоуправа сами да ја определуваат висината на локалните даноци и такси во рамки на законските ограничувања, сами да ги пропишуваат локалните надоместоци согласно законските прописи како и да одлучуваат кој од предвидените локални такси имаат услови да ги администрираат. За дел од приходите кои се остваруваат по други основи, општините немаат сознанија за комплетноста и точноста на приходите кои ги добиваат.

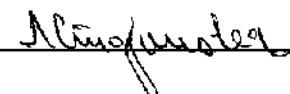
Со ревизијата утврдивме дека постојат разлики во постапувањето од страна на ревидираните општини по законските одредби од областа на даноците на имот, комуналните такси и надоместокот за уредување на градежно земјиште.

- 1.1. Постојниот законски концепт на уредување на финансирањето на единиците на локалната самоуправа, како извори на финансирање ги предвидува: сопствените приходи, дотации од средства од Буџетот на РМ и од буџетите на фондовите и задолжувањето. Во рамките на сопствените приходи дефинирани се локалните даноци утврдени со закон, локалните такси утврдени со закон, локалните надоместоци утврдени со закон, приходи од сопственост, приходи од донации, приходи од парични казни утврдени со закон, приходи од самопридонес и други приходи утврдени со закон. Законските одредби утврдуваат рамки во кои единиците на локалната самоуправа треба да се движат при утврдувањето на сопствените извори на приходи. Со ревизијата утврдивме дека сите 12 ревидирани општини се движат во законски пропишаните рамки и со свои интерни одлуки ја определуваат висината на стапките на данокот на имот и комуналните такси. Во поглед на утврдување на висината на надоместокот за уредување на градежното земјиште, постојните законски одредби не предвидуваат ограничувања на висината на надоместокот поради што оставено е на општините да ја утврдат висината на овој вид на надоместок. Утврдувањето на висината на надоместокот, според надлежните се движи во рамките на можностите на општината да понуди/не понуди инфраструктурно уредено земјиште и економската моќ на населението.

Ревизорска екипа

1. 
2. 
3. 

Овластен државен ревизор



РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Овие состојби имаат влијание на висината на обезбедувањето на сопствените приходи од страна на општините.

Утврдивме потешкотии во примената на законските одредби во поглед на доставувањето податоци од состојбата на регистрите (недвижен и подвижен имот) до ЦР и УЈП - Генерална дирекција и усогласување на податоците од регистарот на недвижен имот со Агенцијата за катастар на недвижности.

Утврдивме неправилности кај даночните пријави од аспект на нивна нецелосност со податоци за имотот кој се оданочува, пополнување на пријавите на нестандардизиран образец, па дури и случај на непостоење на даночни пријави, како и незаведување на пријавите во деловодните книги согласно актите за архивско работење. Не се почитува законската обврска за утврдување на пазарната вредност од страна на формираните општински комисији согласно Методологијата за утврдување на пазарна вредност на недвижен имот.

Со увид во даночното и финансиското сметководство утврдивме поврзаност. Имено кај 9 од 12 општини, податоците од даночното сметководство се искажани и во финансиското сметководство, додека кај една од 3-те општини кај кои утврдивме неповрзаност на евиденцијата, постои дуплирање на вредноста на годишното задолжување по даночни обврзници, што го зголемува ризикот од реално и објективно прикажани финансиски извештаи.

1.2. Законската обврска за водење на регистар на недвижен имот се почитува од страна на сите 12 ревидирани општини, додека одредбите¹ за достава на податоците од регистрите до ЦР на РМ, УЈП и усогласување со Агенцијата за катастар на недвижности, не се почитуваат.

Од аспект на редовното ажурирање на податоците во регистарот, утврдивме дека кај 6 од 12 општини не е извршено комплетно ажурирање на податоците со ревреднување на вредноста на имотот од страна на формираните општински комисији согласно Методологијата за утврдување на пазарната вредност на недвижниот имот. Најчест случај поради кој не се врши ажурирање на податоците се ридско-планинските места кои до 2008 година се ослободени од плаќање на данок на имот. Од извршените разговори со надлежните лица во општините ни беше посочено дека причина за ваквата состојба е слабата населеност на овие места, како и лошата состојба на објектите чија пазарна вредност би требало да се утврди

¹ Извор на податоци: Закон за даноците на имот (Сл. Весник на РМ бр.61/04, 92/07, 102/08, 35/11 и 53/11)

Ревизорска екипа

1.

2.

3.

Овластен државен ревизор

Алија Јанева

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ


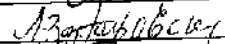
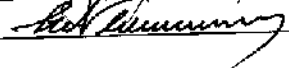
и оданочува. Исто така се уверивме дека дополнителен проблем кај ревидираните општини во врска со ревреднувањето на недвижниот имот претставува непрецизноста на самата Методологија односно препознавањето на одредени елементи кај одредени објекти кои се составен дел на недвижноста за што ревреднување не се врши. Ваквата состојба има влијание врз целосноста и комплетноста на податоците за имотот предмет на оданочување кај секоја од ревидираните општини. Кај сите 12 ревидирани општини не утврдивме неправилности во поглед на изготвувањето на решенијата за данок на имот во законскиот рок. Кај 6 од 12 општини утврдивме достава на решенијата во период од два до седум месеци по нивното издавање. Во делот на преземањето мерки за присилна наплата, 6 од 12 општини преземаат мерки за правните лица, а 2 општини преземаат мерки за физичките лица. Основен проблем, според надлежните со кои се соочуваат општините во поглед на присилната наплата се податоците за трансакциските сметки на физичките лица со кои не располагаат општините и немаат соработка со надлежните служби за нивно обезбедување.

Кај сите 12 општини постои софтверска апликација, за водење електронска евиденција на даночното сметководство. Кај 3 општини нема поврзаност на истата со сметководствената евиденција. Спецификите по општини се однесуваат на обученоста на кадарот за нејзина примена, поради што постои случај на некористење на апликацијата, но кое не влијае на уредноста и точноста на податоците при рачно водената евиденција и нејзината поврзаност со финансиското сметководство.

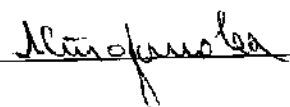
Ревидираните општини имаат различна пракса во администрирањето на локалните такси и надоместоци. Сите ревидирани општини наплаќаат комунална такса за фирма, додека разликите се однесуваат во администрирање на комуналната такса за користење на простор пред деловни простории за вршење на дејност, за истакнување на реклами, објави и огласи, користење на плоштад и простор за паркирање и користење на музика. Комуналната такса за улично осветлување и користење на улици, општините ја евидентираат единствено како приход, без податоци за комплетноста и точноста на остварениот приход.

Утврдивме можност за плаќање на рати на надоместокот за уредување на градежно земјиште без обезбедување на истиот со банкарска гаранција или хипотека што не е во согласност со законските одредби и има влијание врз висината на остварениот приход.

Ревизорска екипа

1. 
2. 
3. 

Овластен државен ревизор



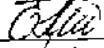
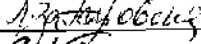
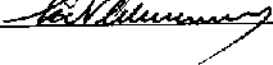
РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

1.3. Во поглед на евиденцијата на комуналната такса за фирма, со ревизијата утврдивме дека, општините водат регистар на даночни обврзници, кој не е усогласен со податоците од Централен Регистар на Република Македонија, освен кај пет општини. Причина за ваквата состојба според надлежните е соработката со Централен Регистар, односно надоместокот кој го побарувал ЦР од општините за обезбедување на бараните податоци, но поради слабата финансиска моќ општините, не ги обезбедувале податоците, а базата на даночни обврзници ја ажурираат врз основа на податоците до кои доаѓаат од самите даночни обврзници, од деловни банки при преземање мерки за присилна наплата и при увид на лице место. ЦР на РМ со законските измени² од јули 2008 година предвидува ослободување од плаќање на надоместокот за дистрибуирање на податоците до заинтересираните корисници – единици на локалната самоуправа, но и покрај тоа единствено 4 од 12 општини вршат континуирано ажурирање на податоците од ЦР на РМ.

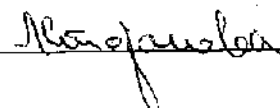
Постојната софтверска апликација со која располагаат и ја користат општините не нуди можност за бришење на фирмите кои не се активни. Истовремено без постоење на доказ во смисла на судско решение, општините не вршат бришење на фирмите од даночниот регистар. Овие состојби придонесуваат за постоење разлики во бројот на даночните обврзници со бројот на издадени решенија. Во случајот на Општина Могила утврдивме применување мерка на ослободување од наплата на овој вид на приход во првата година од основањето на деловниот субјект, со образложение дека општината презема стимулативни мерки кон даночните обврзници со цел поттикнување на нивното регистрирање и вршење дејност. Кај ревидираните општини утврдивме приход по основ на комунална такса за улично осветлување. Освен во случај на општина Боговиње, останатите ревидирани општини не располагаат со податоци за бројот на броила по домаќинства, како ниту со податоци за фактуриран и наплатен месечен износ од страна на ЕВН Македонија АД Скопје. Ваквата состојба се должи на невоспоставената соработка со ЕВН Македонија АД Скопје и општините и покрај склучениот Меморандум за соработка помеѓу ЗЕЛС и ЕВН Македонија АД Скопје. Имено од страна на ЕВН не се почитуваат договорените обврски од член 6 од Меморандумот за доставување на податоци до општините за месечниот износ на прибрани средства, шестмесечен извештај за реалната состојба со бројот на броила, како и побарувања по основ на застарена комунална такса. За причините за ваквата состојба општините немаат образложение, а дел од нив и немаат

² Извор на податоци: Закон за Централен Регистар (Сл. Весник на РМ бр.50/01, 49/03, 109/05, 88/08 и 35/11)

Ревизорска екипа

1. 
2. 
3. 

Овластен државен ревизор



РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

сознанија за склучениот Меморандум за соработка. Ефектите од вака воспоставената пракса се рефлектираат во комплетноста и точноста на приходите кои општините ги добиваат од ЕВН и ги евидентираат како приход без податоци за комплетноста на истиот.

Во поглед на приходот од комунална такса за користење на патишта, општините остваруваат приход по овој основ од страна на правните лица овластени за регистрација на моторни возила, односно евидентираат единствено прилив на средства. Единствено 2 од ревидираните 12 општини имаат сознанија за бројот на регистрирани возила и за висината на остварениот приход по овој основ. Причина за ваквата состојба, како што ни беше посочено е невospоставена соработка со правните лица кои вршат регистрација на возилата. Ефектите од вака воспоставената пракса се рефлектираат во комплетноста и точноста на приходите кои општините ги добиваат и евидентираат единствено како прилив без целосни податоци за истиот.


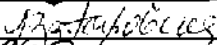

Комуналната такса за користење на простор пред деловни простории за обавување на дејност се наплаќа кај 2 од 12-те ревидирани општини. Ваквата состојба надлежните ја објаснуваат со фактот дека во рурални средини практично не постојат јавни површини кои се користат од страна на деловните корисници.

Комунална такса за реклами, објави и огласи се наплаќа во една од 12 ревидирани општини, додека надоместок за одржување на јавна чистота не се наплаќа во ниту една од ревидираните општини. Причините според образложенијата се должат на руралните општински средини, непостоење депонии за одлагање на смет, неформирани јавни претпријатија за собирање на сметот, како и неутврдена висина на надоместокот за јавна чистота како предуслов за наплата на овој вид на надоместок.

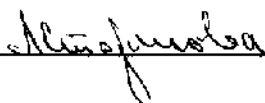
Програми за уредување на градежно земјиште имаат донесено 8 општини, останатите 4 општини надоместокот за уредување на градежно земјиште го уредуваат со одлуки од страна на советот на општината. Во случаите на одлуки; утврдивме дека истите не содржат коефициенти за степен на уреденост според видот на објектот, што не е во согласност Правилникот за степенот на уредувањето на градежното земјиште со објекти на комуналната инфраструктура и начинот на утврдување на висината на трошоците за уредувањето во зависност од степенот на уреденост. Причина за недонесени програми односно уредување на надоместокот за градежно земјиште во одлуки на Советот, се образложува од аспект на рурални средини во кои градежното земјиште најчесто воопшто не е уредено од страна на општините како и постоењето на подзаконски акт, кој се применува но не е донесен на ниво на општинска Програма со сите елементи согласно член 46 од Законот за градежно земјиште. При деталните тестирања не утврдивме неправилности во начинот на пресметката и

18

Ревизорска екипа

1. 
2. 
3. 

Овластен државен ревизор



РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

висината на утврдениот надоместок за уредување на градежно земјиште. Кај 5 општини утврдивме предвидување на можност во склучените договори за плаќање на надоместокот на рати. Во ваквите случаи општините одложено плаќање не го обезбедуваат со (банкарска гаранција или хипотека) што не е во согласност со член 59 од Законот за градење и има влијание врз висината на остварените приходи, а со уплатата на првата рата се издава одобрение за градење.

Од аспект на остварени приходи по основ на закуп на општински имот, со ревизијата утврдивме дека не се почитуваат законските одредби за спроведување на постапка за издавање на имот под закуп.

Приходите по основ на концесија се остваруваат како прилив при што општините од страна на надлежните министерства се известени за видот на концесијата и концесионерот, а не и за висината на надоместокот, што влијае на точноста и комплетноста на приходите на општините по овој основ.

1.4. Кај 6 од 12 општини остварени се приходи по основ на концесии. За овие приходи општините од страна на надлежните министерства се известени за бројот на доделените концесии по концесионер, видот на минералната суровина и локалитет, а не и за висината на надоместокот кој се остварува од концесијата.

За остварените приходи по основ на закупнина се уверивме дека кај 5 од 12-те општини остварени се приходи од закупнини на простор сопственост на општините. Во одредени случаи, не се почитувани законските одредби за спроведување на постапка при издавање на имот под закуп. Причина за утврдените состојби според надлежните е фактот дека се работи за рурални средини во кои не постои интерес за закуп на простор сопственост на општините, поради што и не е можно да се почитува принципот на јавност и транспарентност во постапките за издавање под закуп.

Деталните наоди по општини, се прикажани во прилог на овој извештај Преглед 1 и 2.

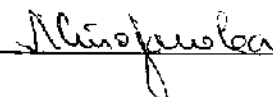
Ревизорска екипа

1. 

2. 

3. 

Овластен државен ревизор



РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Во рамки на ризичната област Планирани и наплатени сопствени приходи за период 2008-2010 година ревизијата имаше за цел да даде одговор на неколку ревизорски прашања поврзани со концептот на планирање на приходите од страна на општините, нивно учество во вкупниот буџет на општината и компаративни анализи по групи на сопствени приходи. Со ревизијата констатиравме неповолен тренд од аспект на учеството на сопствените приходи во вкупниот буџет на општината.

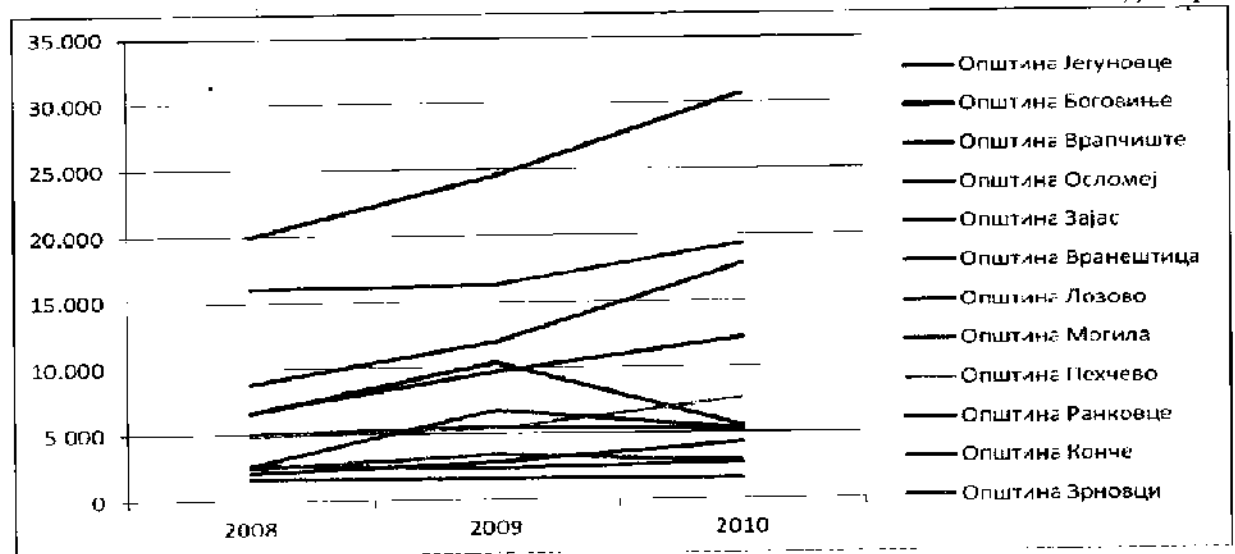
2. Со ревизијата утврдивме значителни разлики во планирањето на приходите за периодот 2008 - 2010 кај сите 12 општини во однос на реализацијата. Воспоставена е пракса на планирање на приходи по пат на историски податоци без следење на реализацијата и нивно меѓусебно усогласување.

Извршивме анализи на поединечните групи на сопствени приходи (даночни, неданочни и капитални) како и на приходите од трансфери од други нивоа на власт кај ревидираните општини, при што утврдивме тренд на зголемување на сопствените приходи. И покрај ваквиот тренд освен општина Боговиње, останатите општини средствата за непречено функционирање ги обезбедуваат преку трансфери од други нивоа на власт (Буџет на РМ, министерства, фондови, агенции).

2.1. Со ревизијата се фокусиравме на тригодишен период 2008-2010 година со цел согледување на состојбите во поглед на остварување на сопствените приходи од страна на општините. Подолу графички се прикажани различните трендови во реализацијата на сопствените приходи:

Тренд на остварување на сопствени приходи за период 2008 - 2010 година

во 000 денари



20

Ревизорска екипа

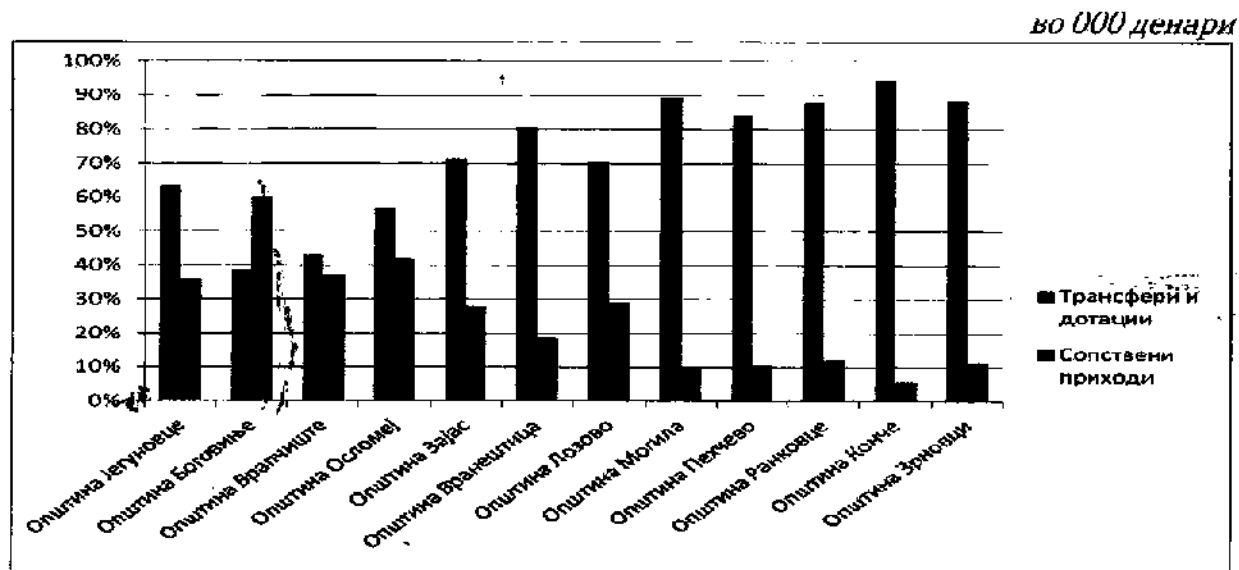
- 1.
- 2.
- 3.

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

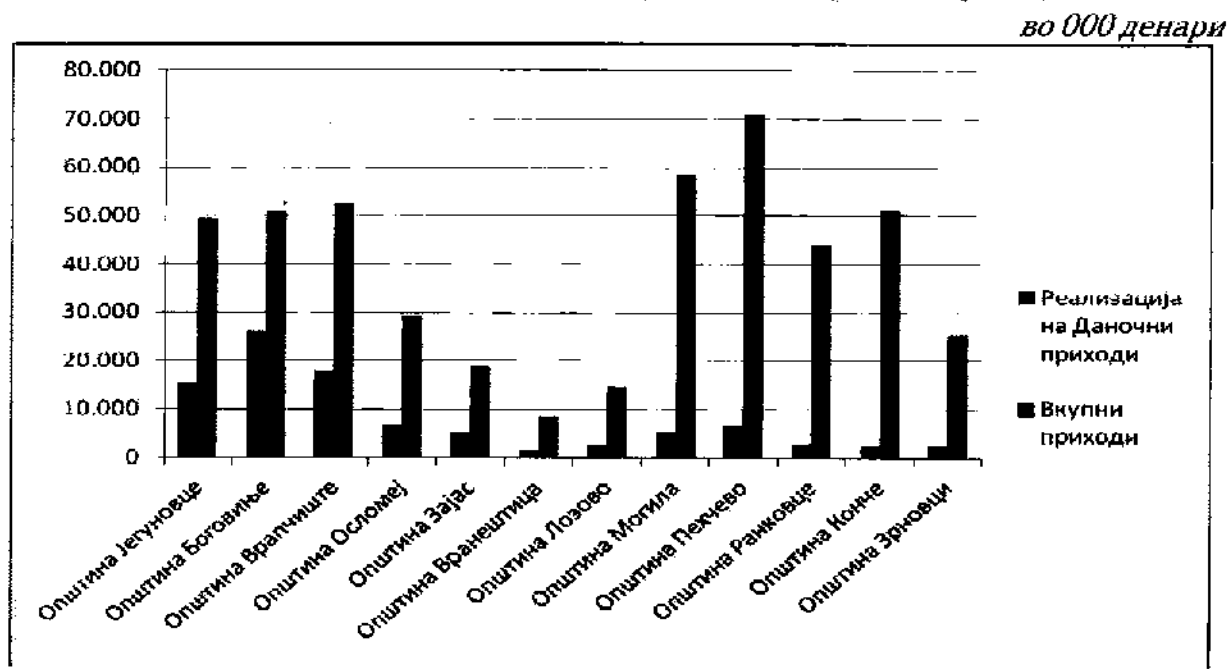
Кај најголем дел од општините, трендот на наплата на сопствени приходи бележи благ пораст, освен во случајот на општина Боговиње каде бележи значителен пораст.

Структура на учество на трансфери и дотации и сопствени приходи во вкупните приходи



Во 11 ревидирани општини учеството на трансферите и дотациите во вкупните приходи е значително во однос на учеството на сопствените приходи, освен во општина Боговиње каде е присутен обратен тренд.

Анализа на учество на даночни приходи во вкупните приходи



Ревизорска екипа

- 1.
- 2.
- 3.

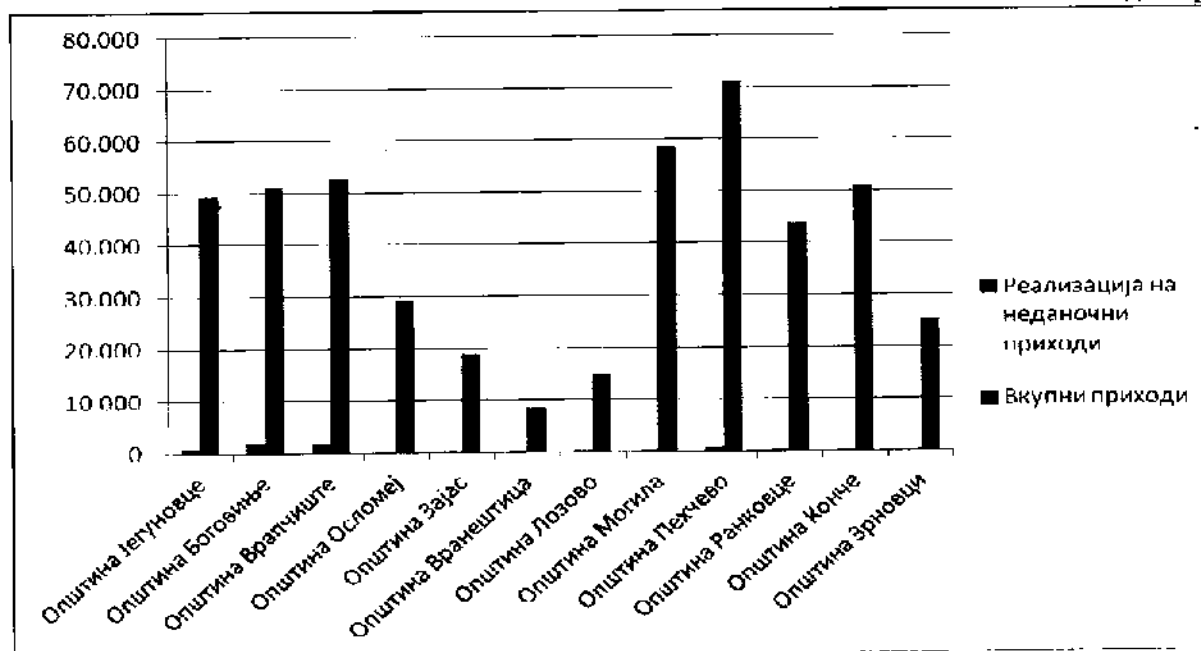
Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

	Реализација на Даночни приходи	Вкупни приходи	% на учество даночни приходи во вкупни приходи
Општина Јегуновце	15.388	49.398	31,15%
Општина Боговиње	25.805	51.087	50,51%
Општина Врапчиште	17.895	52.447	34,12%
Општина Осломеј	6.627	29.114	22,76%
Општина Зајас	5.035	18.744	26,86%
Општина Вранештица	1.511	8.435	17,91%
Општина Лозово	2.467	14.637	16,85%
Општина Могила	5.237	58.478	8,96%
Општина Пехчево	6.728	71.061	9,47%
Општина Рајковце	2.874	43.776	6,57%
Општина Коиче	2.542	51.019	4,98%
Општина Зрновце	2.542	25.307	10,04%

Кај 4 општини учеството е под 10%, кај 7 општини учеството е помеѓу 10-35%, а кај една општина учеството е 50%.

Анализа на учество на неданочни приходи во вкупните приходи
во 000 денари



Ревизорска екипа

1. *[Signature]*
2. *[Signature]*
3. *[Signature]*

Овластен државен ревизор

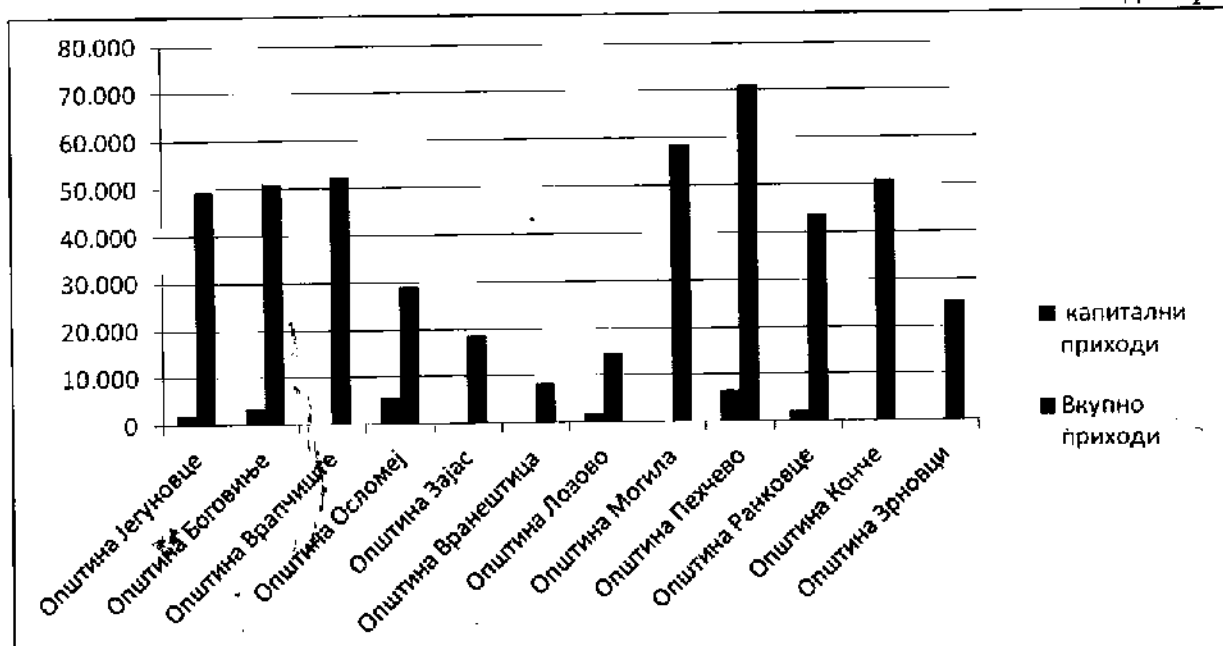
[Signature]

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Кај 12-те општини учеството се движи помеѓу 0,4 – 3,7 %.

Анализа на учество на капитални приходи во вкупните приходи

во 000 денари



Кај 12-те општини учеството се движи помеѓу 0,13 – 19,36 %.

Врз основа на податоците за планирањето на приходите за период 2008 – 2010 година, со ревизијата се уверивме дека постои отстапување помеѓу планираните и реализираните приходи. Причината за ваквите состојби според надлежните се должи на необјективно планирање на дел од сопствените приходи и неосстварени капитални приходи (планирани приходи од продажба на земјиште и концесии).

Од извршените анализи видно е дека 11 општини за своето непречено функционирање, финансиски средства обезбедуваат од централната власт преку трансфери и дотации. Сопствените извори на приходи кои законски ги остваруваат општините не им обезбедуваат финансиска стабилност за непречено функционирање. Најголемо учество се остварува од даночните приходи, кој и покрај напорите на општините не обезбедуваат доволно средства за функционирање на општината. Учеството на неданочните и капиталните приходи е незначително. Ова се приходи кои не ги администрираат општините и нивната администрација, односно се остваруваат зависно од потребите на граѓаните и правните лица како и од ресурсите со кои располага општината.

Заклучоците произлезени од оваа ризична област укажуваат на фактот дека едностепената фискална децентрализација ги изедначува сите општини во РМ како рурални така и урбани, во поглед на нивните права и обврски.

23

Ревизорска Екипа

- 1.
- 2.
- 3.

Овластен државен ревизор

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Сепак практичното функционирање не е изедначено во поглед на ограничените можности и фискалните капацитети на руралните општини во однос на урбаните.


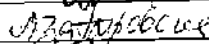
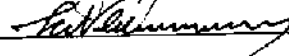
Анализата на остварувањето на сопствените приходи во однос на планираните за период 2008 – 2010 година е дадена во Преглед 3.

Во рамки на ризичната област **Организациска поставеност на ЕЛС**, ревизијата имаше за цел да даде одговор на прашања поврзани со: актите за систематизација и пополнетоста на предвидените работни места со државни службеници. Со нашата ревизија констатиравме повеќе неповолни аспекти кои влијаат на слабостите во кадровската екипираност на ревидираните општини.

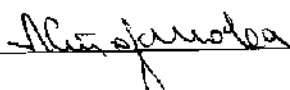
3. Утврдивме усогласеност на интерните акти за систематизација на работните места кај сите 12 општини со подзаконската регулатива од областа. Присутен е проблемот на недоволна кадровска екипираност, поради недостаток на средства за нови вработувања. Анализите покажаа дека и покрај ваквата состојба во делот за администрирање на локалните даноци и такси, општините обрнуваат внимание на пополнетоста согласно законскиот минимум за бројот на вработени. Утврдивме недостаток на кадар во делот на назначување на раководно лице на Одделението за финансиски прашања, што не е во согласност со член 11 и 12 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола.

3.1. Согласно Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, предвиден минимум на вработени кој, општините треба да го исполнат за втора фаза на децентрализација се двајца вработени во финансиско управување, подготвување на буџет, негово извршување, сметководство и финансиски извештаи како и тројца вработени за утврдување и наплата на даноци. Со увид во актите за систематизација на работните места на општинската администрација, се уверивме дека во текот на 2010 година, па и во 2011 година, општините вршат усогласување на организациската поставеност согласно законските одредби. Имено во актите во кои до 2010 година не било предвидено посебно Одделение за финансиски прашања, во 2011 година истото е предвидено како посебно Одделение. Кај 8 од 12 општини не е назначен раководител на Одделението за финансиски прашања, што не е во согласност со член 11 и 12 од Законот за јавна внатрешна финансиска контрола. Присутен проблем кај сите ревидирани општини е дека назначените лица за финансиско управување, подготвување на буџетот, неговото извршување, сметководството и финансиските извештаи како и администрирање на локалните даноци и такси и нивниот предвиден број од најмалку двајца односно тројца вработени, не се со разграничени надлежности. Имено во пракса покрај

Ревизорска екипа

1. 
2. 
3. 

Овластен државен ревизор



РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

погоренаведените надлежности, вработените извршуваат и други работни задачи. Ваквите состојби влијаат на нарушување на принципот на поделба на надлежностите и функционирањето на контролните механизми кај општините.

Утврдивме дека кај 3 од ревидираните 12 општини воопшто не се склучени договори за меѓуопштинска соработка. Останатите 9 општини остваруваат меѓуопштинска соработка со соседните општини во најголем дел од областа на финансиското управување и сметководствените работи, инспекциските служби и внатрешната ревизија. Со ревизијата се уверивме дека освен кај инспекциските служби, кај другиот вид на соработка постојат потешкотии во нејзиното вршење, што влијае на ефикасното функционирање кај општините за кои е остварена истата.

Во рамки на ризичната област **Контролни механизми**, ревизијата имаше за цел да даде одговор на прашања поврзани со: дизајнирање и функционирање на системот на интерни контроли кај самите општини како и вршење надзор и контрола од страна на надлежните институции. Со ревизијата констатиравме состојби кои имаат влијание на утврдувањето и наплатата на сопствените приходи:

4. Утврдивме слабости кај контролните механизми кои се однесуваат на недонесени пишани процедури. Имено процесите за утврдување и наплата на секој поединечен приход на општината не се пропишани со соодветна процедура која ќе го менаџира, олесни и намали ризикот од грешки и неправилности при утврдувањето и наплатата на секој поединечен приход. Утврдивме слабости во функционирањето на контролните механизми кај органите на државната управа при вршењето на надзорот и контролата. Имено во ниту една од ревидираните општини не е извршена контрола од страна на МФ на РМ - УП со цел увид во состојбите со администрирањето на локалните даноци. Со ревизијата се уверивме во влијанието на извршените контроли и надзори од страна на други надлежни институции врз подобрување на работењето во општините во кои е извршено.

4.1. Во ниту една од ревидираните општини не постојат пишани процедури за ниту еден од процесите, ниту е воспоставена пракса на поделбата на одговорностите во рамките на општинската администрација што влијае на целосноста, комплетноста и точноста на утврдувањето на сопствените извори на приходи. Од разговорите со надлежните лица во ревидираните општини, се уверивме дека ваквата состојба се должи на постојната пракса, кадровската екипираност и обученоста на општинската администрација во поглед на поделбата на одговорностите и воспоставување на систем на авторизација и меѓусебна контрола.

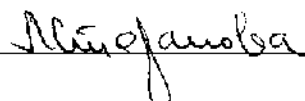
Ревизорска екипа

1. 

2. 

3. 

Овластен државен ревизор



РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Надзор над спроведувањето на Законот за даноци на имот и Законот за комуналните такси врши МФ на РМ – Управата за јавни приходи. Кај ревидираните општини од страна на Управата за јавни приходи не е извршен надзор за периодот 2008-2010 година. Врз основа на документацијата приложена на ревизијата, утврдивме дека кај сите ревидирани општини извршен е надзор од страна на МП - Државен Управен Инспекторат. Со извршениот управен надзор констатирани се неправилности од аспект на канцелариско, архивско работење, неправилности во даночните пријави како дел од управната постапка, при што констатирани неправилности при контролните надзори, утврдено е дека се надминати и состојбите се подобри. Со ревизијата се уверивме дека извршените надзори имаат ефект врз законското постапување на општините, што пак има влијание врз висината на остварените приходи односно подобрување на финансиската состојба на самите општини.

Препораки

Со цел да даде свој придонес со ревизијата на успешност од аспект на подобрување и унапредување на состојбите утврдени кај областа утврдување и наплата на сопствените извори на приходи кај ревидираните општини, ревизијата ги дава следните препораки:

Градоначалниците на општините да обезбедат:

- ажурирање на податоците на регистарот на недвижен имот за физичките и правните лица со ревреднување на вредноста на имотот во согласност со Методологијата за утврдување на пазарната вредност на недвижниот имот;
- ажурирање на податоците за бројот на даночни обврзници за комунална такса за фирма со податоци од ЦР на РМ;
- преиспитување на можностите за остварување на приход од други видови на комунална такса согласно законот;
- усогласување на интерните акти со Правилникот за степенот на уредувањето на градежното земјиште со објекти на комуналната инфраструктура и начинот на утврдување на висината на трошоците за уредувањето во зависност од степенот на уреденост;
- при плаќањето на надоместокот за уредување на градежно земјиште на рати, задолжително да се бара обезбедување со форма на банкарска гаранција или хипотека;
- при издавање под закуп на недвижности сопственост на општината да се почитуваат законските одредби во поглед на спроведување на постапка за јавно наддавање;
- реално и објективно планирање на приходите на ниво на општински буџет;
- уредување на процесите при администрирањето на локалните даноци, такси и надоместоци со пишани процедури;

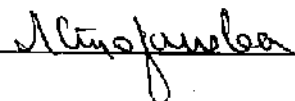
Ревизорска екипа

1. 

2. 

3. 

Овластен државен ревизор



РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- практично функционирање на склучените договори за меѓуопштинска соработка;
- правилна и целосна примена на набавените софтверски апликации за даночно и финансиско сметководство со цел да се обезбеди ажурност и целосност на податоците, олеснување на процесот како и намалување на ризикот од грешки;
- секоја година, а најдоцна до 31 декември во годината, податоците од состојбата на регистрите кои општината ги води, да ги доставуваат до ЦР на РМ и УЈП – Генерална дирекција;

Градоначалниците на општините преку заедничка иницијатива со ЗЕЛС да обезбедат:

- почитување на одредбите од склучениот Меморандум помеѓу ЗЕЛС И ЕВН АД Македонија Скопје;
- остварување соработката со правните лица кои вршат регистрација на возилата во поглед на приходот од комунална такса за користење на патишта, кој се плаќа при регистрација на возилата;
- проценка на фискалниот капацитет на руралните општини со цел да се оцени дали сопствените приходи утврдени со законската регулатива се доволни за успешно вршење на пренесените надлежности со фискалната децентрализација.

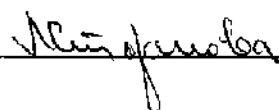
Ревизорска екипа

1. 

2. 

3. 

Овластен државен ревизор



Опфат и методологија

Ревизијата на успешност е извршена во согласност со стандардите за државна ревизија на Меѓународната организација на Врховни ревизорски институции (ИНТОСЛИ) кои се пропишани за примена во Република Македонија при вршењето на државната ревизија. Овие стандарди бараат ревизијата која ја извршивме да биде планирана и извршена со цел да обезбеди разумни основи за констатираните наоди и заклучоци. Соодветно на тоа применети се процедури за кои сметавме дека се неопходни во дадените услови.

Ревизијата на успешност претставува објективна и систематска проверка на докази со цел обезбедување на независна проценка за функционирањето на институции, програми, активности или функции со цел обезбедување информации за подобрување на јавната отчетност и олеснување при носење на одлуки од страна на оние кои имаат одговорност да преземат или иницираат корективни дејствија.


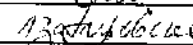
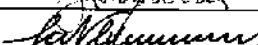
Ревизијата вклучува прелиминарни истражувања, проценка на можни ризици, испитувања на докази, како и проценка на важни согледувања направени од страна на раководството на субјектите опфатени со ревизијата, давање општа оценка за дејноста, организациони, програмски и проектни активности. Веруваме дека извршената ревизија ни обезбедува разумна основа за изнесенiot заклучок.

Опфат

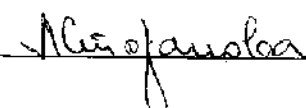
Опфатот на ревизијата на успешност извршена со цел да открие и даде оценка за можни ризици како и можности за подобрување на процесот на утврдување и наплата на локалните даноци и такси, е определен врз основа на извршени прелиминарни истражувања и откриени можни ризици во процесот. Периодот кој беше предмет на нашата ревизија е одреден за 2008 – 2010 година и секако нагласување на настани кои се случиле заклучно со датумот на завршување на самата ревизија, октомври 2011 година. По извршените прелиминарни истражувања, произлегоа значајни ризици во повеќе области – законската и подзаконска правна рамка со која се регулира и управува утврдувањето и наплатата на сопствените извори на приходи кај единиците на локалната самоуправа, анализи и споредби во буџетирањето во однос на реализацијата на приходите, надзорот и контролата над процесите поврзани со администрирањето на локалните даноци и такси, како и активности извршени од институциите – органи на државна управа во обезбедувањето на контролата и надзорот.

Ревизијата во споменатите активности се фокусираше кон имплементација на законската и подзаконската регулатива од областа, поткрепувачка документација која се однесува на процесот на утврдување/пропишување и

Ревизорска екипа

1. 
2. 
3. 

Овластен државен ревизор



наплата на локалните даноци и такси, контролните механизми/поделба на должности кај самите единици на локалната самоуправа, процесите на планирање односно буџетирање и реализација на приходите од локалните даноци и такси, разговори и интервјуа со лица од кои ревизијата доби потребни информации и непосреден увид кај 12 единици на локалната самоуправа и тоа: Општина Јегуновце, Општина Боговиње, Општина Осломеј, Општина Зајас, Општина Врапчиште, Општина Вранештица, Општина Лозово, Општина Пехчево, Општина Могила, Општина Ранковце, Општина Зрновци и Општина Конче.

Методологија


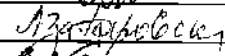

При вршењето на ревизијата на успешност, користени се документирани и аналитички докази како и физички и усни докази кои ги обезбедивме по пат на примена на методологијата и техниките на ревизијата, вршење на детални тестирања, разговори и интервјуа, приложена документација и формирање на оценка како и заклучоци кои произлегоа од истите.

Ревизијата на успешност е спроведена имајќи ги предвид одредбите посочени во законски и подзаконски акти, програми, извештаи, согледувања, проценки, финансии и анализи, организациона поставеност како и други документи во 12-те единици на локалната самоуправа поврзани со процесот предмет на ревизијата. Како основни ќе ги споменеме:

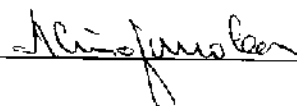
- Закон за локалната самоуправа;
- Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа;
- Закон за даноците на имот;
- Закон за комуналните такси;
- Закон за градење;
- Закон за градежно земјиште;
- Закон за јавните патишта;
- Закон за јавна внатрешна финансиска контрола;
- Закон за меѓуопштинска соработка;
- Закон за сметководство на буџетите и буџетските корисници;
- Закон за државните службеници;
- Методологија за утврдување на пазарната вредност на недвижниот имот;

како и други документи кои ја регулираат или се поврзани со поставената ревизорска цел од повеќе аспекти – организација, функционирање, финансирање, надзор и отчетност, а со цел да ги откријат причините за евентуалните разлики меѓу поставените критериуми и фактичката состојба како и да дадат објективен одговор на поставената ревизорска цел.

Ревизорска екипа

1. 
2. 
3. 

Овластен државен ревизор



ПРЕГЛЕД
на утврдените состојби за данокот на имот по општини

Општина	Дали регистарот на даночни обврзници е актуриран согласно Методологијата за утврдување на пазарна вредност на недвижен имот	Дали даночните пријави се заведуваат во деловодник и податоците се точни и целосни?	Дали Советот на општината има донесено акт за формирање на комисија за утврдување на пазарната вредност на недвижниот имот?	Дали Советот на општината има донесено акт за утврдување на пазарната вредност на земјоделско земјиште по култури и класи?	Дали решенијата се издаваат / доставуваат во законски предвидениот рок?	Дали се преземаат мерки за присилна наплата правни/физички лица?	Дали има сметководство на евиденција на побарувањата од даночните обврзници?
Јегуновце	да	не	да	да	да/не	да/не	да
Боговиње	нецелосно	не	да	да	да/не	да/не	да
Врапчиште	не	не	да	не	да/не	да/не	да
Зајас	нецелосно	не	не	не	да/не	не	да
Осломеј	нецелосно	не	да	не	да/не	не	да
Вранештица	да	не	да	не	да/не	не	да
Лозово	да	да	да	да	да	да/не	да
Ранковце	нецелосно	не	да	да	да	да/не	не
Конче	да	не	да	да	да	не	не
Могила	да	да	да	да	да	не/да	да
Зрновци	да	не	да	да	да	не	да
Пехчево	нецелосно	не	да	не	да	да	не

ПРЕГЛЕД
на состојби утврдени во комуналната такса по општини

Општина	Дали се наплаќа надоместок за наплаќа комунална такса за користење на простор пред деловни простории?	Дали се наплаќа комунална такса за истакнување на реклами, објави и огласи на јавни места?	Дали се на плаќава надоместок за јавна чистота?	Дали правните лица кој вршат регистрација на моторни возила достапуваат податоци до општините за бројот на регистрирани моторни возила?	Дали има добиено известување од ЕВН до општината за осварените приходи по основ на јавно осветлување?	Дали базата на податоците е усогласена со Централен регистар?
Јегуновце	да	не	не	да	не	не
Боговиње	да	не	не	да	не	не
Врапчиште	да	не	не	не	не	да
Зајас	да	не	не	не	не	не
Осломеј	да	не	не	не	не	не
Вранештица	да	не	не	не	не	не
Лозово	да	да	не	не	не	не
Рапковце	да	не	не	не	не	да
Конче	да	не	не	не	не	да
Могила	да	не	не	не	не	да
Зрновци	да	не	не	не	не	да
Пехчево	да	да	не	не	не	не
		не	не	не	не	не

Анализа на остварувањето на сопствените приходи во однос на планираните за 2008, 2009 и 2010 година

реден број	ЕЛС	2008			2009			2010		
		планирани	реализирани	% план / реализација 2008	планирани	реализирани	% план / реализација 2009	планирани	реализирани	% план / реализација 2010
1	Општина Јеуновце	18.924	8.805	47%	16.772	11.937	71%	24.225	17.737	73%
2	Општина Боговиње	34.413	19.936	58%	34.280	24.479	71%	36.938	30.705	83%
3	Општина Вратчиште	32.591	16.037	49%	47.940	16.305	34%	43.470	19.330	44%
4	Општина Осломеј	7.720	6.702	87%	10.660	9.661	91%	13.365	12.218	91%
5	Општина Зајас	6.498	4.960	76%	9.379	5.524	59%	9.033	5.198	58%
6	Општина Вранештица	3.035	1.699	56%	9.286	1.606	17%	11.255	1.570	14%
7	Општина Лозово	4.060	2.047	50%	5.695	2.879	51%	5.606	4.285	76%
8	Општина Могила	11.350	6.623	58%	15.210	10.393	68%	13.800	5.560	40%
9	Општина Пехчево	11.631	4.878	42%	27.752	5.406	19%	29.607	7.675	26%
10	Општина Ранковце	5.425	2.591	48%	11.403	6.816	60%	15.140	5.268	35%
11	Општина Конче	4.510	2.713	60%	7.651	2.368	31%	8.943	2.813	31%
12	Општина Зрновце	3.344	2.442	73%	4.638	3.393	73%	4.735	2.846	60%