ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

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

Број:15-229/5

Дата: 27.03.2015

ДО

МИНИСТЕРСТВО ЗА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

Резиме на резултатите

Нашата ревизија претставува извршена активност планирана со Годишната програма на ДЗР за 2014 година.
Ова известување претставува наше мислење по извршена ревизија на успешност која се однесува на ефектите од спроведување на дел од активностите од Акцискиот план на Програмата за спроведување на децентрализација и развој на локалната самоуправа во Република Македонија 2011-2014 година (во натамошниот текст Програмата). Со ревизијата се насочивме првенствено кон активностите од областа на фискалната децентрализација и активност од делот на правна и институционална рамка која се однесува на реализација на постапките за отуѓување и давање под долготраен и краткотраен закуп на градежно земјиште сопственост на Република Македонија.
Ревизијата на успешност е спроведена со цел да даде придонес, оценка на откриените ризици и можности за подобрување на реализацијата на Програмата, односно кон остварување на среднорочните цели на Владата на РМ преку реализација на осмислени мерки да се поттикне подинамичен локален економски развој. Исто така ревизијата на успешност има за цел да ги насочи надлежните субјекти кон понатамошното преземање на активности во областа предмет на ревизија. Состојбите кои се прикажани во овој Конечен извештај се резултат на применетите постапки на ревизијата со цел постигнување на објективна и реална оценка на тековните состојби како и креирање на јасни и реални препораки кои надлежните лица во областа на кои се наменети треба да ги спроведат. Периодот кој беше опфатен со ревизијата е 2012– 2014 година од аспект на преземени активности од страна на надлежните институции чии ефекти се очекуваат во идните периоди.

Со извршените прелиминарни истражувања дефиниравме повеќе подрачја кои беа предмет на ревизијата од кои произлегоа значајни ризици во областа и беа формирани заклучоци и дадено ревизорско мислење.

РЕЗИМЕ - РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ
ЕФЕКТИВНОСТ НА ПРОГРАМАТА ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ПРОЦЕСОТ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА И РАЗВОЈ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА ВО РМ 2011-2014 ГОДИНА

На ден 15.12.2014 година во просториите на Државниот завод за ревизија, одржана е завршна средба со цел запознавање на надлежните институции со основните оценки и препораки произлезени од извршената ревизија.
Ревизијата беше насочена кон повеќе откриени ризици кај споменатите области кои генерално се однесуваа на давање одговор на следното прашање:

“Дали Програмата се спроведува ефективно во делот на финансирање на ЕЛС и тоа преку дотациите од ДДВ, блок дотациите и дали пренесената надлежност за вршење на работите за располагање со градежното земјиште во сопственост на РМ, општините ја извршуваат ефикасно ?„

Со ревизијата се покажа дека постигнувањето и остварувањето на целите на Владата преку реализација на осмислени мерки да се поттикне подинамичен локален економски развој е преку реализација на Програмата за спроведување на процесот на децентрализација и развој на локалната самоуправа. Со ревизијата утврдивме неусогласености и ризици, но и позитивности во смисла на преземени активности од страна на надлежните институции во неколку подрачја од областа предмет на ревизија, при што ефекти од истите се очекуваат во наредниот период.
Заради подобрување на утврдените состојби, дефинираме препораки кои се резултат на спроведената ревизија и се дадени во функција на подобрување на остварувањата на целите за локален економски развој во насока на преземање на конкретни активности од страна на сите учесници вклучени во натамошниот развој на локалната самоуправа и постигнување на ефекти од истиот. Истите препораки се и наша додадена вредност од извршената ревизија, а се однесуваат на: МЛС како севкупен координатор на активностите за следење и евалуација на резултатите на програмата, МФ , МТВ, МК, МВР, Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на општините, единиците на локална самоуправа и ТППЕ.
Целокупниот опфат како и доказите кои ги обезбедивме по пат на спроведените техники и методологија од страна на ревизијата, ни дадоа основа да го изразиме следниот заклучок:
Програмата за спроведување на процесот на децентрализација и развој на локалната самоуправа во Република Македонија 2011-2014 година ги содржи главните стратешки цели на Владата на РМ за поттикнување на локалниот економски развој, а нивната реализација е предвидена во документ - Акциски план. Со оглед на комплексноста на Програмата, а со цел поедноставување на реализација на истата во документот - Акциски план предвидени се активности по проекти чија реализација води кон остварување на поставените цели предвидени во Програмата. Со програмата и акцискиот план не се предвидени индикатори за следење и еваулација на поставените цели односно добивање на квалитативни податоци кое има влијание на начинот на мерење на успешноста и реализацијата на истата. Респектирајќи ги досега преземените мерки и активности

Ревизорска екипа:	**Овластен државен ревизор**
1.	
2.	

и постигнати резултати во делот на реализацијата на Програмата за децентрализација и развој на локалната самоуправа во Република Македонија за 2011-2014 во делот на фискалната децентрализација, а кои се однесуваат на зголемената стапка по основ на приходи од ДДВ која во овој период се движи од 3,7% до 4,5%; зголеменото учество на општините во приходите по основ на продажба и закуп на градежно земјиште во однос 20% : 80% за општините и пренесената надлежност за располагање со градежното земјиште сопственост на РМ, се во функција на намалување на фискалните диспаритети и подобрување на фискалните капацитети на општините. Имајќи ги во предвид споменатите состојби како и фактот дека е постигнат напредок во делот на фискалната децентрализација во иднина главните предизвици треба да бидат во правец на подобрување на состојбите во делот на финансирањето на ТППЕ, единките корисници од одделни области, надминување на слабостите во делот на управувањето со градежното земјиште се во функција на изградба на економски посилна и развојно ориентирани општини.

Програмата за спроведување на процесот на децентрализација е сеуште во тек, ревизијата беше фокусирана на одредени цели од програмата за кои сметавме дека се од значење за развој на локалната самоуправа.

Заклучокот на ревизијата се темели на повеќе факти по ризични подрачја:

I. Мониторинг на реализација на програмата за децентрализација 2011-2014 година и координација помеѓу институциите

Ненавремено донесување на Акцискиот план и неговото ажурирање, формирање и функционирање на работната група за децентрализација имаат за ефект задоцнето спроведување на целите од програмата и акцискиот план од 2012 година. Главната причина за споменатата состојба е промена на внатрешната структура во самото министерство.

Во Програмата за спроведување на процесот на децентрализација не се предвидени индикатори за мониторинг (следење) и евалуација на поставените цели, поради што резултат од известувањето се само спроведени активности но не и резултати - ефекти од реализираните активности со што се доведува во прашање ефектот од реализација на проектите бидејќи истиот треба да е значаен во креирање на политиките за развој на локалната самоуправа.

II. Приходи - дотација од ДДВ по општини

Во ова ризично подрачје ревизијата имаше за цел да даде одговор на повеќе ревизорски прашања поврзани со донесување на уредбите, целосност и навременост на исплатите по однос на дотациите од ДДВ, како и други прашања. Ревизијата констатира одредени временски отстапувања при донесување на

уредбите за методологија за распределба на приходите од ДДВ што се должи на парламентарните избори и промена на структурата во органите на министерството. Иако по години е забележителен тренд на зголемување на приходите од ДДВ, сепак приходите од ДДВ не се реално и објективно планирани за годините 2012, 2013 и 2014 година поради тоа што не е извршена измена и дополнување на Буџетот на Република Македонија за 2012, 2013 и 2014 година (ребаланс во делот на дотациите од ДДВ до општините) и има за ефект помали приходи за општините.

Со ревизијата утврдивме задоцнувања по однос на трансферот на месечните исплати на дотации од ДДВ со што кај општините дел од средствата планирани за тековната година остануваат неискористени.

III. Блок дотации и наменски дотации– детска заштита, социјална заштита, култура, образование и ТППЕ

Ревизијата констатира кај уредбите за методологија за утврдување на критериумите за распределба на блок дотациите за основно и средно образование – исти критериуми на блок дотациите за општините за годините 2012, 2013 и 2014 година. Ова произлегува од таму што МОН не ги зема во предвид препораките на Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на општините, иако секоја година се укажува на неопходност од имплементација на истите.

Утврдивме дека проектирањето на буџетите на дотации за општините е според можностите кои се дефинирани во буџетскиот циркулар за општината, а самата распределба на средствата од блок дотациите се врши без критериуми предвидени во акт за распределба на општините со што би се обезбедил уедначен пристап кон единките корисници во распределба на средствата. Во областа на културата поради недоволно обезбедени средства се доведува во прашање и применливост на одредба од уредбата. Состојбите со кадровската екипираност и недобивање на согласности за вработување во областа на културата, детските градинки и домови за стари лица ги принудува општините на алтернативни решенија со цел непречено функционирање на институциите.

Исто така, надлежноста - противпожарна заштита е пренесена на општините но ревизијата не се увери дека се преземаат доволно активности од страна на надлежните институции со цел подобрување на состојбите во ТППЕ што секако има влијание и врз буџетите на општините. Споменатото се однесува на кадровската екипираност на ТППЕ, финансирање од буџет на РМ врз основа на уредби каде и покрај утврдени критериуми за распределба истите не се почитуваат, неуедначен пристап на општините кон пресметка на плати на пожарникарите како и неостварување на дополнителни приходи од страна на

ТППЕ во услови на дадени можности во законската регулатива што има влијание на буџетите на општините.

IV. Отуѓување и давање под долготраен закуп на градежно земјиште сопственост на РМ по пат на јавно наддавање

Во ова подрачје ревизијата имаше за цел да даде одговор на повеќе ревизорски прашања поврзани со критериуми за организациска структура на ЕЛС и пренесената надлежност, начин и постапка за спроведување на надлежност - отуѓување и давање под долготраен закуп на градежно земјиште сопственост на РМ по пат на јавно наддавање, како и други прашања.
Пренесената надлежност по општини согласно одлука на Владата за вршење на работите за располагање со градежно земјиште сопственост на РМ, од организациски аспект е делумно спроведена. Во општините пренесената надлежноста се спроведува од страна на Комисија за спроведување на постапки за јавно наддавање, составена од лица кои имаат овластувања, но во исто време тие лица се дел од постојани организациони делови на општините со утврдени работни задачи. Обврските кои произлегуваат од пренесената надлежност се предвидени во Програмата за работа во областа на располагањето со градежно земјиште во сопственост на РМ со утврдена динамиката на реализација, но по општини истата не се одвива во согласност со планот, што има за ефект остварување на помали приходи од продажба на градежното земјиште од планираните. Одговорите за согласности од страна на државното правобранителство влијаат на пролонгирање на периодот во кој општината може да оствари дополнителни приходи но и пролонгирање на роковите на постапките за повторно објавување на огласи за јавно наддавање. За да се обезбеди целосно следење на состојбите со градежното земјиште во сопственост на РМ од страна на МТВ треба да се ажурира регистарот поради недоволен опфат на податоци.

V. Надзор над спроведување на надлежност отуѓување на градежно земјиште во сопственост на РМ

Во ова ризично подрачје ревизијата дава одговор на повеќе ревизорски прашања поврзани со надзорот кој е присутен во ЕЛС од страна на МТВ при спроведување на активностите поврзани со пренесената надлежност, како и други прашања. Недоволен надзор над општините од страна на органот на државната управа надлежен за вршење на работите кои се однесуваат на управувањето со градежното земјиште во сопственост на РМ, влијае врз спроведување на активностите поврзани со надлежноста. Овие состојби се присутни поради недоволната кадровска екипираност на Секторот за документирање и

Ревизорска екипа:	Овластен државен ревизор
1.	
2.	

управување со градежно земјиште при МТВ, но исто така и потреба од редовен надзор врз работењето на истиот.

Одредбите во Законот за градежно земјиште не даваат јасни насоки за спроведување на надлежноста за поведување на прекршочна постапка пред надлежен суд за утврдени констатирани неправилности. Истоимениот закон предвидува надлежности за Секторот за документирање и управување со градежно земјиште, но една од неговите надлежностите се изедначува со ефект од работење на друг орган, поради што се наметнува потребата МТВ да ги преиспита условите за тоа кој сектор/орган или организационен дел треба да ја спроведува спомената надлежност.

На 02.02.2015 година донесен е нов Закон за градежно земјиште со кој точно е утврдена надлежноста на МТВ во делот на спроведување на надзорот.

Ревизорска екипа: **Овластен државен ревизор**

1.

2.