



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](mailto:dzr@drz.gov.mk)  
[www.dzr.gov.mk](http://www.dzr.gov.mk)

**Број: 12-51/2**

**Дата: 12.02.2010**

**ДО  
ГРАДОНАЧАЛНИКОТ НА ГРАД СКОПЈЕ/ОПШТИНА**

**КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР**

1. Предмет на овој Конечен извештај е извршената тематска ревизија – „Утврдување и наплата на надоместокот за уредување на градежно земјиште и наменско користење на средствата за уредување на градежното земјиште во Градот и општините во Град Скопје во 2008 година“.
2. Ревизијата од точка 1 на овој Конечен извештај е извршена согласно член 1 и 6 од Законот за државна ревизија и Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија.
3. Државниот завод за ревизија нема вршено ревизија и не е изготвен извештај за утврдување и наплата на надоместокот за уредување на градежно земјиште и наменско користење на средствата за уредување на градежното земјиште во Градот и општините во Град Скопје.
4. Одговорност на ревизорите е да го издадат овој извештај, прикажан на страните од 1 до 13 и да дадат мислење за наведеното од точка 1 засновано на извршената ревизија.
5. Утврдување и наплата на надоместокот за уредување на градежно земјиште и наменско користење на средствата за уредување на градежното земјиште во Градот и општините во Град Скопје е одговорност на:
  - Градоначалниците на општините во Град Скопје и градоначалникот на Град Скопје во 2008 година.
6. Ревизијата од точка 1 на овој извештај е планирана и извршена во периодот од 28.05.2009 до 14.10.2009 година, од страна на тим на Државниот завод за ревизија.
7. Цел на ревизијата на овој Конечен извештај е да се утврди:
  - дали приходот остварен по основ надоместок за уредување на градежно земјиште е вистинито и објективно искажан во финансиските извештаи на Град Скопје и општините во Град Скопје, односно дали неговото утврдување и наплата е во согласност со постојната законска регулатива
  - дали е остварено законско и наменско користење на средствата за уредување на градежното земјиште во Градот и општините во Град Скопје.

---

**Овластен државен ревизор**

---

**УТВРДУВАЊЕ И НАПЛАТА НА НАДОМЕСТОКОТ ЗА УРЕДУВАЊЕ НА ГРАДЕЖНО  
ЗЕМЈИШТЕ И НАМЕНСКО КОРИСТЕЊЕ НА СРЕДСТВАТА ЗА УРЕДУВАЊЕ НА  
ГРАДЕЖНОТО ЗЕМЈИШТЕ ВО ГРАДОТ И ОПШТИНИТЕ ВО ГРАД СКОПЈЕ  
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОБЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР**

---

8. Ревизијата е извршена во согласност со стандардите за државна ревизија на Меѓународната организација на Врховни ревизорски институции (ИНТОСАИ) кои се пропишани за примена во Република Македонија при вршењето на државната ревизија. Овие стандарди бараат ревизијата да се планира и подготви, со цел да се добие разумно уверување дека:

- утврдувањето и наплатата на надоместокот за уредување на градежно земјиште во Градот и општините во Град Скопје е обезбедено со соодветна законска регулатива;
- финансиските извештаи се ослободени од значајни погрешни прикажувања во делот на искажаните сопствени приходи по основ на надоместок за уредување на градежно земјиште;
- општинските администрации и администрацијата на Градот Скопје располагаат со соодветен капацитет за имплементација на законската регулатива во сферата на комуналното уредување.

9. Ревизијата вклучува идентификување на фазите од процесот утврдување и наплата на надоместокот за уредување на градежно земјиште, анализа на законската регулатива, како и процедури и постапки кои се извршуваат во Градот Скопје и општините во Град Скопје.

#### 10. Пристап на ревизијата

Ревизијата е извршена во Градот Скопје и општините во Град Скопје: Аеродром, Бутел, Гази Баба, Ѓорче Петров, Карпош, Кисела Вода, Сарај, Центар, Чаир и Шуто Оризари. Извршен е увид во интерните акти, финансиските документи, финансиските планови на буџетските корисници, годишните програми во сферата на комуналното уредување, направени се интервјуа со раководствата и непосредните извршители за утврдување на:

- планирањето на приходите по основ на надоместокот за уредување на градежното земјиште;
- процесот на утврдување и наплата на надоместокот за уредување на градежното земјиште;
- начинот на користење на средствата врз основа на претходно изготвени програми, и
- постоење на пишани процедури.

11. На ден 18.01. 2009 година примени се забелешки по Претходен извештај за извршена ревизија – „Утврдување и наплата на надоместокот за уредување на градежно земјиште и наменско користење на средствата за уредување на градежното земјиште во Градот и општините во Град Скопје во 2008 година“, под број 08-193/1 од 14.01.2009 година, од Градоначалникот на Општина Аеродром.. Истите се разгледани при што е одлучено дека забелешките на наодите од точка 12.1.3.3. и 12.1.5. **не се прифаќаат**, наодите остануваат во Конечниот извештај од причина што ревизијата не доби релевантен и достатен ревизорски доказ, како основ за нивно прифаќање.

#### 12. Вовед

Надоместокот за уредување на градежно земјиште се плаќа во текот на постапката на издавање на одобрение за градење. Обврската за пресметување на надоместок за уредување на градежното земјиште и начинот на распределба на средствата за финансирање за изградба и одржување на инфраструктурата е утврдена во Законот за градежното земјиште.

---

**УТВРДУВАЊЕ И НАПЛАТА НА НАДОМЕСТОКОТ ЗА УРЕДУВАЊЕ НА ГРАДЕЖНО  
ЗЕМЈИШТЕ И НАМЕНСКО КОРИСТЕЊЕ НА СРЕДСТВАТА ЗА УРЕДУВАЊЕ НА  
ГРАДЕЖНОТО ЗЕМЈИШТЕ ВО ГРАДОТ И ОПШТИНИТЕ ВО ГРАД СКОПЈЕ  
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОБЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР**

Под уредување на градежно земјиште во смисла на овој закон се подразбира изградба на објекти на инфраструктурата, заради обезбедување на непречен пристап до градежната парцела од јавен пат, поставување на водоводна, канализациона (фекална и атмосферска), електрична, ПТТ и друга инсталација со приклучоци до градежната парцела.

За уреденото градежно земјиште инвеститорот плаќа надоместок. За подрачјето на градот Скопје уредувањето на градежното земјиште го вршат општините од подрачјето на градот Скопје во делот на опремување на градежното земјиште со објекти од секундарната инфраструктура, а градот Скопје во делот на опремување со објекти на основната инфраструктура, врз основа на Програма што ја донесуваат Советите на општините во градот Скопје, односно Советот на градот Скопје.

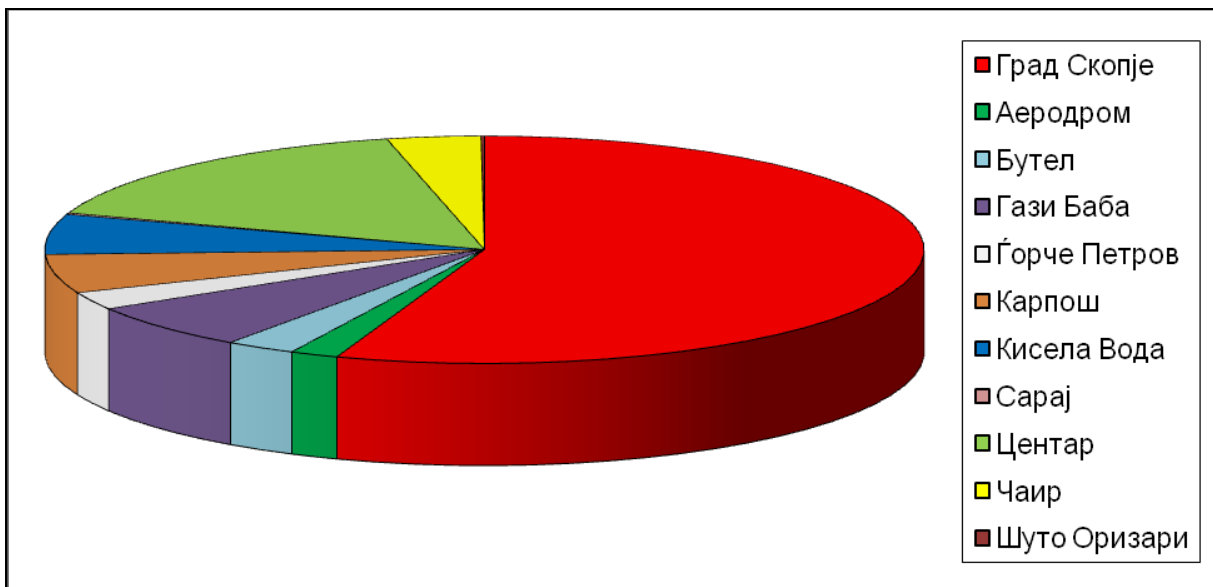
Висината на надоместокот за уредување на градежното земјиште зависи од степенот на уреденост на градежното земјиште со објекти на комуналната инфраструктура. Средствата од надоместокот се приход на општините и градот Скопје.

Одобрение за градење на градби од локално значење (трета до петта категорија) издава градоначалникот на општината, односно градоначалниците на општините на градот Скопје. Без платен надоместок градоначалникот на општината не може да издаде одобрение за градење.

Пресметувањето на надоместокот за уредување на градежното земјиште на подрачјето на Град Скопје го врши администрацијата на градот Скопје. Приходите по овој основ се распределуваат во сооднос 60% за градот Скопје и 40% за општината во градот Скопје во која се уредува градежното земјиште.

Во текот на 2008 година, на подрачјето на град Скопје наплатен е надоместок за уредување на градежното земјиште во износ од 1,935,919 илјади денари, што претставува 40.5% од вкупните приходи на општините и Градот Скопје.

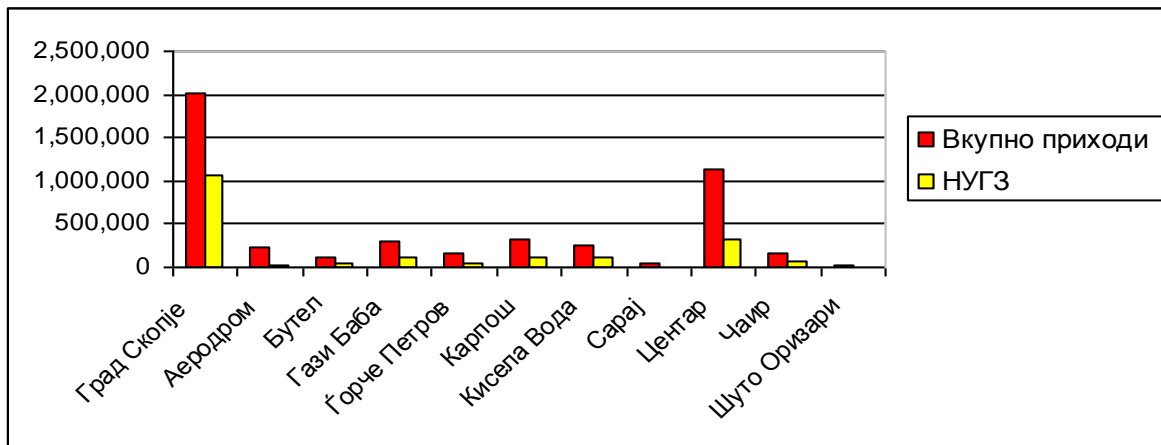
Висината на надоместокот за уредување на градежно земјиште зависи од градежната активност, како и од присутната појава на градење без одобрение за градба.



Проследено по општини, состојбата е мошне различна:

- во Градот Скопје, кому му припаѓа 60% од надоместокот за уредување на градежното земјиште, неговото учество во вкупниот буџет достигнува 53%,
- кај четири општини тоа учество е околу 40% (Бутел, Гази Баба, Кисела Вода и Чаир), кај три општини околу 30% (Центар, Ѓорче Петров и Карпош), и
- во три општини учеството е околу 10% (Аеродром, Сарај и Шуто Оризари).

**УТВРДУВАЊЕ И НАПЛАТА НА НАДОМЕСТОКОТ ЗА УРЕДУВАЊЕ НА ГРАДЕЖНО  
ЗЕМЈИШТЕ И НАМЕНСКО КОРИСТЕЊЕ НА СРЕДСТВАТА ЗА УРЕДУВАЊЕ НА  
ГРАДЕЖНОТО ЗЕМЈИШТЕ ВО ГРАДОТ И ОПШТИНИТЕ ВО ГРАД СКОПЈЕ  
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОБЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР**



Покрај надоместокот за уредување на градежното земјиште, за изградба на објекти од комуналната инфраструктура се користат и средства од надоместокот за изработка на просторни и урбанистички планови, дел од средствата од Агенцијата за државни патишта и капиталните трансфери од републичкиот буџет. Нивното учество во вкупните приходи е незначително (3.7%), така што, главен извор на финансирање на комуналната инфраструктура е надоместокот за уредување на градежното земјиште.

13. Во следните точки на овој Извештај ревизијата го утврди следното:

### 13.1. Примена на законските прописи

#### 13.1.1. Пресметување и наплата на надоместок за уредување на градежното земјиште

13.1.1.1. Администрацијата на Град Скопје врши пресметување на надоместокот за уредување на градежно земјиште, како на нејзиниот дел, така и на делот кој припаѓа на општините. За утврдениот надоместок, на општините им се доставува копија од извршената пресметка како би можеле да имаат увид во начинот на извршената пресметка и за регулирање на начинот на плаќање. Поголемиот дел од општините не вршат редовна контрола на извршената пресметка, односно нема потврда за извршена контрола. Повремено, контрола се врши кога се работи за пресметан надомест за поголеми објекти.

Во ситуациите кога се утврдува дека пресметката е нереална, предметот повторно се разгледува, а ако се утврди отстапување, предметот се враќа на преработка во Градот Скопје.

Не воспоставените контроли на пресметката на надоместокот за уредување на градежно земјиште придонесуваат за постоење ризик од неточно утврден надоместок за уредување на градежно земјиште и остварување помалку приходи за општините и Градот.

13.1.1.2. Наплатата на надоместокот за уредување на градежно земјиште согласно Законот за градење се врши во текот на постапката на издавање на одобрение за градење. И покрај ваквото законско решение, Програмите за уредување на градежно земјиште на Градот Скопје и дел од општините во Град Скопје, овозможуваат плаќање на надоместокот за уредување на градежното земјиште на рати, односно по плаќањето на првата рата се издава одобрение за градење. Во поголемиот дел од Општините за

**УТВРДУВАЊЕ И НАПЛАТА НА НАДОМЕСТОКОТ ЗА УРЕДУВАЊЕ НА ГРАДЕЖНО  
ЗЕМЈИШТЕ И НАМЕНСКО КОРИСТЕЊЕ НА СРЕДСТВАТА ЗА УРЕДУВАЊЕ НА  
ГРАДЕЖНОТО ЗЕМЈИШТЕ ВО ГРАДОТ И ОПШТИНИТЕ ВО ГРАД СКОПЈЕ  
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОБЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР**

---

плаќање на рати се бара обезбедување на плаќањето со банкарска гаранција. Плаќањето на рати без обезбедување со банкарска гаранција создава можност за неизмирување на обврските од страна на инвеститорите и помал приход за општините. (Преглед 1)

13.1.1.3. Во текот на 2008 година во некои општини се донесени одлуки за ослободување од плаќање надоместок за уредување на градежно земјиште. Согласно донесените одлуки од советите износот на ослободувањето, најчесто има третман на финансиско учество во објектот, меѓутоа, не е евидентирано сметководствено. Ваквата формулација се применува најчесто при ослободување од плаќање надоместок, но немаат објаснување што таа значи во пракса. Согласно законската регулатива во случај кога градежно земјиште не е уредено со објекти на комуналната инфраструктура инвеститорот не плаќа надоместок за уредување, а може сам да го уреди градежното земјиште на свој трошок. Ова значи дека општината нема законско право да врши ослободување од плаќање надоместок за уредување на градежно земјиште во случај на уредено градежно земјиште.

**Препорака:**

- Да се изготви софтверско решение за пресметување на надоместокот за уредување на градежно земјиште во Градот Скопје, со мрежно поврзување на општините со Градот како би можеле да го следат утврдувањето на надоместокот;
- Во правец на придонес за локален економски развој да се согледаат можностите за интервенција во законското решение надоместокот да се плаќа на рати, при што плаќањето да биде обезбедено со банкарска гаранција.

**13.1.2. Наменско користење на средствата од надоместокот за уредување на градежно земјиште**

13.1.2.1. Градот Скопје и општините во Градот Скопје ја почитуваат законската обврска за изготвување Програма за уредување на градежното земјиште. Содржината на програмите, главно, е во согласност со законската регулатива.

Во Програмата, во делот на распределбата на средствата за финансирање за изградба и одржување на инфраструктурата, планирањето е формално и не е во согласност со средствата што можат да се потрошат за таа намена. Планирањето не се врши врз основа на конкретни податоци за поединечната вредност на објектите кои треба да се градат, туку, со набројување на објекти кои ќе се градат во планираниот период.

Вредноста на објектите на комуналната инфраструктура кои се планираат да се изградат во текот на годината не се искажани поединечно затоа што, во моментот на планирање не се располага со проектна документација и нивна пресметковна вредност. Потврда за тоа е големиот број на комунални објекти во секоја од планираните групи, што објективно не е можно да се изградат со оглед на ограничените средства за градење. Во Програмата за 2008 година на една од општините е планирана изградба на 31 објект на водоводна мрежа во вкупна вредност од 19,000 илјади денари, реализирани се шест објекти за кои се платени 11,983 илјади денари.

Планирањето на објектите, според искажувањата во општините се врши врз основа на реалните потреби, но и врз основа на барањата на граѓаните, бидејќи доколку сите барања не се вклучат во Програмата постои ризик од нејзино не усвојување. Вклучувањето на нереален број на објекти од комуналната инфраструктура им дава

**УТВРДУВАЊЕ И НАПЛАТА НА НАДОМЕСТОКОТ ЗА УРЕДУВАЊЕ НА ГРАДЕЖНО  
ЗЕМЈИШТЕ И НАМЕНСКО КОРИСТЕЊЕ НА СРЕДСТВАТА ЗА УРЕДУВАЊЕ НА  
ГРАДЕЖНОТО ЗЕМЈИШТЕ ВО ГРАДОТ И ОПШТИНИТЕ ВО ГРАД СКОПЈЕ  
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОБЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР**

---

можност на градоначалниците и општинската администрација за субјективно одлучување и фаворизирање на одредени градби.

Општините не располагаат со регистар на комплетни податоци за состојбата на објектите од комуналната инфраструктура, што е предуслов за квалитетно планирање, а често пати, недостигот на податоци ја поскапува вредноста на објектите кои се во тек на градба поради појава на подземни инсталации што предизвикува дополнителни трошоци. Исто така, непостоењето квалитетни податоци за комуналната инфраструктура е причина за повеќекратна интервенција на иста локација, повторно раскопување на улиците и тротоарите.

Следењето на реализацијата на програмите по објекти е можно, меѓутоа, вредносно не е можно. (Преглед 2)

### **Препорака**

- општините и Градот Скопје, во соработка со комуналните претпријатија кои стопанисуваат со инфраструктурни објекти да започнат со изготвување регистар со комплетни податоци за состојбата на објектите од комуналната инфраструктура. Во разговорите со одговорните лица во општините е потврдена значајноста на оваа активност, а имајќи предвид дека изготвувањето на база на податоци е долготраен и скап процес, општините и Градот Скопје треба што поскоро да започнат со нејзината реализација.
- планирањето на објектите на комуналната инфраструктура да биде реално

13.1.2.2. Надоместокот за уредување на градежното земјиште претставува значаен извор на финансирање на општините и Градот Скопје, со строго наменски карактер. Согласно Законот за градежно земјиште овие средства треба да се користат само за реализирање на Програма за уредување на градежно земјиште.

За изградба на објекти од комунална инфраструктура во 2008 година се потрошени 1,383,333 илјади денари, што претставува 40% од вкупните расходи на општините и Градот Скопје, односно 71% од надоместокот за уредување на градежното земјиште. Меѓутоа, истовремено треба да се има предвид дека општините и градот Скопје во 2009 година пренесоа непотрошени средства во износ од 1,219,385 илјади денари, така што, може да се оцени дека надоместокот за уредување на градежното земјиште се користи законски и наменски. Состојбата по општини е различна:

- во седум општини, потрошените средства за комунална инфраструктура се поголеми од наплатениот надоместок за уредување на градежното земјиште и пренесените непотрошени средства во 2009 година,
- во Градот Скопје и Општина Кисела Вода тие се приближно еднакви,
- во две општини потрошените средства за објекти од комуналната инфраструктура се помали од надоместокот за уредување на градежното земјиште (Чаир и Шуто Оризари).

Фактот што финансирањето на изградбата на објекти од комуналната инфраструктура во општините се врши, главно, со средствата од наплатениот надоместок за уредување на градежното земјиште, а во многу мал дел од трансферирани капитални средства и тековни средства, ги прави општините несамостојни и зависни во динамиката на изградбата на комунална инфраструктура и им создава тешкотии во подолгорочното планирање. Така, во првите девет месеци на 2009 година, според укажувањата на градоначалниците во скопските општини поради замрена градежна активност, приходите од надоместок за уредување на градежното земјиште се значително намалени, што резултира со забавени активности во комуналната сфера.

Зависноста од висината на наплатениот надоместок за уредување на градежното земјиште ги става во нерамноправна положба општините, односно во општините на чија територија е значително учеството на рурални средини, висината на

**УТВРДУВАЊЕ И НАПЛАТА НА НАДОМЕСТОКОТ ЗА УРЕДУВАЊЕ НА ГРАДЕЖНО  
ЗЕМЈИШТЕ И НАМЕНСКО КОРИСТЕЊЕ НА СРЕДСТВАТА ЗА УРЕДУВАЊЕ НА  
ГРАДЕЖНОТО ЗЕМЈИШТЕ ВО ГРАДОТ И ОПШТИНИТЕ ВО ГРАД СКОПЈЕ  
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОБЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР**

---

надоместокот е релативно пониска поради зонската поделба, а од друга страна трошоците за комунално уредување се повисоки поради понизок степен на уреденост на градежното земјиште. (Преглед 3 и Преглед 4)

**Препорака:**

Приходите по основ на надомест за уредување на градежно земјиште да се прибираат на посебна наменска сметка кај општините, а не на сметката на буџетот како изворен приход, од причина што овие приходи се наменски, за уредување на градежното земјиште.

**13.1.3. Слабости во примена на Законот за градење**

13.1.3.1. Во договорите за изготвување проекти и за изведување градежни работи се утврдува рок на изведба, како и казнени пенали во случај на доцнење на изведбата. Обврската на изведувачите во однос на рокот на изведба на објектите утврдена во договорот, со ретки исклучоци, не се почитува. Во случај на доцнење со изведбата на објектот по вина на изведувачот тој е должен да исплати казнени пенали за секој ден доцнење, но не повеќе од 3% од вредноста на неизвршените работи. Исполнувањето на оваа договорна одредба не се следи, така што, не се наплатуваат казнени пенали. Ревизијата утврди дека во неколку случаи се извршени работи по договори кои се склучени пред неколку години.

Ова значи дека и во случај на доставување банкарска гаранција за квалитетно и навремено извршување на работите, доколку не се воспостави систем за следење на рокот на изведба, со потврдување на оправданите, односно неоправданите задоцнувања во градбата и квалитетот на изведбата, доставените банкарски гаранции значат само формално исполнување на законските одредби. При тоа, треба да се има предвид дека во неколку случаи Градот и некои општини имаат плаќања по основ на тужби/вонсудски спогодби за неплатен, односно ненавремено платен долг кон добавувачите, а од друга страна не се води сметка за навремената изведба на објектите.

Во договорите, исто така е вградена одредба за изведувачот на работите да го известува инвеститорот за причините за прекини во работењето со што се пролонгира рокот на изведба.

Заради утврдување на времетраењето на градба, ревизијата ги имаше на увид градежните дневници кои согласно Законот за градење изведувачите ги водат задолжително, а по завршување на градбата се должни да ги достават на инвеститорот. Во документацијата со која располага Градот за дел од објектите недостасуваат градежни дневници, за објектите чија градба е во претходните години, а се вршени плаќања во 2008 година. Исто така, и кај дел од општините на ревизијата за одредени градби не и беа презентирани градежни дневници. Малите градби вообичаено се завршуваат во утврдениот рок, додека големите објекти доцнат со изградбата.

Во документацијата за извршените работи по склучени договори, кај дел од градбите недостасуваат проекти за градба и одобрение за градба. За мал дел од завршените објекти за кои е извршено плаќање на ревизијата и беа презентирани записници за технички прием и одобрение за употреба, како доказ дека платените работи се реално завршени.

Во општините голем дел од плаќањата се однесуваат на: реконструкција на постојни улици или дел од улици, тротоари и други комунални објекти за кои надлежните органи во општината сметаат дека согласно Законот за градење не се бара одобрение за

**УТВРДУВАЊЕ И НАПЛАТА НА НАДОМЕСТОКОТ ЗА УРЕДУВАЊЕ НА ГРАДЕЖНО  
ЗЕМЈИШТЕ И НАМЕНСКО КОРИСТЕЊЕ НА СРЕДСТВОТА ЗА УРЕДУВАЊЕ НА  
ГРАДЕЖНОТО ЗЕМЈИШТЕ ВО ГРАДОТ И ОПШТИНИТЕ ВО ГРАД СКОПЈЕ  
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОБЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР**

---

градба и проект за градба, технички прием, записник за примопредавање и одобрение за употреба, особено во случај кога се работи за активности со помали вредности.

Законот за градење под поимот градење, меѓу другото, подразбира и реконструкција и адаптација на постојна градба.

На планирањето, изградбата, реконструкцијата и инвестиционото одржување на јавните патишта и улици се применуваат прописите за градење и за просторно и урбанистичко планирање.

За реконструкција на градбите законодавецот пропишал изготвување основен проект за реконструкција кој содржи проект на постојната состојба (снимка на постојната состојба и проверка на исполнување на основните барања за градбата) и проект за реконструкција, а во зависност од видот на реконструкцијата и намената на градбата содржи потребни одделни проекти.

Не постапувањето согласно законските прописи и не обезбедување на потребните документи согласно Законот за градење придонесува за ризик од незаконско користење на строго наменските средства.

13.1.3.2. Инвеститорот е должен надзорот над градбата да го довери на лица кои ги исполнуваат условите пропишани со Законот за градење (овластување и да е вработено во правно лице регистрирано за дејност надзор над градба).

Во градот Скопје и повеќето општини, надзорот над градбата го вршат лица вработени во градската, односно општинската администрација на кои овластувањата за надзор им ги дава градоначалникот. Ова се објаснува со фактот дека за ангажирање надзорни органи согласно законската регулатива потребни се дополнителни финансиски средства, што претставува значително оптоварување на нивните буџети.

За секоја фаза во текот на градење на градбата надзорниот инженер треба да состави писмен извештај за извршената проверка, како и завршен извештај дека градбата е изградена согласно со проектот и одобрението за градење, што треба да претставува еден од предусловите за извршените плаќања на градителите. Ревизијата утврди дека надзорните органи во изминатиот период немаат изготвено фазни и завршни извештаи, додека за градбите во 2009 година оваа одредба од законот започнува да се применува, но сеуште не на начин и постапка утврдени во Законот. Изготвените завршни извештаи не се заверени како званичен документ, така што постои можност тие да се изготвени по барањето на ревизијата за доставување на увид.

13.1.3.3. По извршениот технички преглед и издавањето на одобрение за употреба од Општината, согласно законската регулатива, изведувачот и инвеститорот треба да извршат примопредавање на градежниот објект и за тоа да состават записник за примопредавање на изведена градба како градежен објект. Во градот Скопје и во општините во градот Скопје, во мал број случаи се практикува изготвување записник за примопредавање, а и во случаите кога се изготвува, записникот не се заверува како званичен документ. Примопредавањето се врши меѓу претставници на изведувачот и лицата овластени за надзор, без добиено одобрение за употреба и без извршен технички преглед, што не е во согласност со Законот за градење.

За изградените водоводни, фекални и атмосферски мрежи, по завршување на градбите ЈП „Водовод и канализација“ врши интерен технички преглед и го презема стопанисувањето со објектите, што од аспект на извршеност на работите е доволен доказ за извршената работа од страна на изведувачот и основ за извршеното плаќање, меѓутоа, не се исполнети одредбите на Законот за градење во однос на техничкиот прием и одобрението за употреба.

Од увидот во предметите по одделни градби, ревизијата цени дека документацијата за одделни објекти не е целосна и средена. Документацијата е нецелосна од аспект на недостиг на документи кои произлегуваат како обврска од Законот за градење и



**УТВРДУВАЊЕ И НАПЛАТА НА НАДОМЕСТОКОТ ЗА УРЕДУВАЊЕ НА ГРАДЕЖНО  
ЗЕМЈИШТЕ И НАМЕНСКО КОРИСТЕЊЕ НА СРЕДСТВОТА ЗА УРЕДУВАЊЕ НА  
ГРАДЕЖНОТО ЗЕМЈИШТЕ ВО ГРАДОТ И ОПШТИНИТЕ ВО ГРАД СКОПЈЕ  
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОБЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР**

---

договорите склучени со изведувачите. Во дел од општините предметите се водат по објекти, кај дел по изведувачи.

Невршењето технички преглед и примопредавање на објектите создава претпоставка за некавалитетно извршување на работите.

**Препорака:**

Секторот за комунални работи за организирањето и обезбедувањето на комплетна документација за сите градежни објекти да изготви интерен акт/пишани процедури со утврдување на минимум документи и постапки што треба да го содржи секое досие (проектната документација заедно со одобрението за градење е документација од трајна вредност и инвеститорот ја чува согласно со закон).

**13.1.4. Капацитет на општините во сферата на комуналното уредување**

13.1.4.1. Во однос на кадровскиот капацитет на општините е утврдено дека во повеќето општини расположивиот кадровски потенцијал во сферата на комуналното уредување е недоволен за извршување на работите. Вработените во организациониот дел за комунално уредување се ангажирани со планирање, подготовки и учество во спроведување на постапки за јавни набавки, организација и надзор на градбите. Во дел од општините со два до три вработени се врши целата оваа активност, што се одразува на квалитетот на работењето и спроведување на законските одредби во однос на градењето инфраструктурни објекти.

**Препорака:**

Градоначалниците на Општините и Градот Скопје, со оглед на перманентното зголемување на обемот и разновидноста на градежните активности во нивни домен да ја преиспитаат кадровската екипираност на вработените во секторот за комунално уредување.

**13.1.5. Слабости во примена на Законот за јавни набавки**

13.1.5.1. Јавните набавки во текот на 2008 година од формално правен аспект на водење на постапките, со одредени исклучоци, се спроведени во согласност со законската регулатива. Позначителни отстапувања се утврдени во постапките водени согласно важечката регулатива во 2006 и 2007 година, а по кои плаќањата се вршени во текот на 2008 година.

- вршена е евалуација на некомплетни понуди,
- не се евалуирани комплетни понуди,
- збирот на вредностите/цените кај одделни понуди не е точен, (што особено има влијание кај збирот на најниско понудените цени во однос на кој се одредуваат бодови на другите понудувачи),
- вреднувани се понуди од кои не е можно да се утврди дали цените се со данок за додадена вредност или не,
- не е дадено објаснување и не е можно да се утврди какви критериуми се применувани при бодирањето на квалитет,
- за исти понудени услови бројот на бодовите е различен,
- тендерската документација за отворен повик не ги содржи задолжителните елементи кои во зависност од предметот на набавката се неопходни,
- дадените технички карактеристики во тендерската документација упатуваат на потекло на производството и тип на производ,
- понудувачите немаат обезбедено соодветни документи за својата финансиска, економска и техничка способност,

**УТВРДУВАЊЕ И НАПЛАТА НА НАДОМЕСТОКОТ ЗА УРЕДУВАЊЕ НА ГРАДЕЖНО  
ЗЕМЈИШТЕ И НАМЕНСКО КОРИСТЕЊЕ НА СРЕДСТВАТА ЗА УРЕДУВАЊЕ НА  
ГРАДЕЖНОТО ЗЕМЈИШТЕ ВО ГРАДОТ И ОПШТИНИТЕ ВО ГРАД СКОПЈЕ  
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОБЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР**

---

- рокот за примање на понудите определен од набавувачот е пократок од законски определениот,
- условите во склучените договори со избраните понудувачи не се исти со дадените во понудите,
- предмер пресметките не се потврдени од двете договорни страни, често не се потпишани и од понудувачот;
- склучени се договори без да се чека да помине рокот за поднесување на жалби,
- по добивање на понудите од страна на општината направен е ценовник кој е доставен до сите понудувачи, се врши измена на тендерска документација по истекот на рокот за прием на понудите,
- не се изготвени извештаи за евалуација,
- нема доказ дека покани за поднесување понуди се испратени до сите квалификувани понудувачи,
- не пишува дека набавката е делива,
- нема доказ дека се доставени известувања до понудувачите за избраниот најповолен понудувач,
- членовите на комисијата за јавни набавки не го потпишале записникот од јавното отворање на понудите, ниту извештајот од извршената евалуација.  
(Преглед 5)

Со ваквиот начин на постапување се нарушуваат начелните принципи на Законот за јавни набавки засновани на фер конкуренција и еднаква и недискриминаторска положба на понудувачите.

13.1.5.2. За одредени набавки, како и за користење на услугите од јавните претпријатија не се спроведувани постапки на јавни набавки и во случаите кога постои обврска за истото. Градот Скопје, за извршување на одредени градежни работи ги ангажира јавните претпријатија чиј основач е. На овој начин јавните претпријатија се ставени во поповолна ситуација од другите економски оператори.

13.1.5.3. Честа е појавата наместо најповолен понудувач да се бираат повеќе најповолни понудувачи. Изборот на повеќе носители на набавката ја штити Општината од спроведување жалбени постапки бидејќи со сите нив се склучени договори, меѓутоа, од друга страна на Општината и дава простор работите да ги доделува на понудувачите без претходно утврдени критериуми, што во суштина се сведува на не спроведување на јавни набавки.

13.1.5.4. Дел од општините, особено во делот на градежните работи практикуваат да не спроведуваат постапки за јавни набавки за изградба или реконструкција на конкретни објекти, туку за одреден вид на работи што ќе се изведуваат во текот на целата година по цените на најповолниот понудувач: изградба на улици, тротоари, водоводни, фекални и атмосферски мрежи, објекти за јавно осветлување, паркови и зеленило и слично. Општините при отпочнувањето на постапката сеуште ги немаат дефинирани објектите на кои во текот на наредната година ќе се извршуваат работите, немаат изготвено техничка документација по објекти, ниту пак отпочнато постапки за обезбедување потребна документација согласно Законот за градење. Ова влијае на квалитетот на изготвената тендерска документација која по правило се состои од листа на можни работи за која што понудувачите треба да понудат цена, како и услови по однос на квалитет, рок на извршување на работите, рок на плаќање и гаранција. Ова создава можност за манипулација со цените на поединечните позиции во зависност од

**УТВРДУВАЊЕ И НАПЛАТА НА НАДОМЕСТОКОТ ЗА УРЕДУВАЊЕ НА ГРАДЕЖНО  
ЗЕМЈИШТЕ И НАМЕНСКО КОРИСТЕЊЕ НА СРЕДСТВАТА ЗА УРЕДУВАЊЕ НА  
ГРАДЕЖНОТО ЗЕМЈИШТЕ ВО ГРАДОТ И ОПШТИНИТЕ ВО ГРАД СКОПЈЕ  
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОБЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР**

---

фактот колку често позицијата се јавува во пракса и плаќање на повисоки трошоци на најповолниот понудувач.

13.1.5.5. Кај јавните набавки спроведени за одредени објекти често се јавува пречекорување на договорената вредност со изведувачите, што се објаснува со недоволно квалитетни проекти, како и непознавањето на реалните состојби со инфраструктурните мрежи во градот, па во текот на градбата се појавува потреба од непредвидени работи и дополнителни работи што ги зголемува трошоците на градба и го намалува обемот на расположиви средства во тековната година. Вообичаено, за пречекорување до 30% се спроведува постапка по пат на преговарање без објавување на оглас. Се склучуваат анекс договори по завршување на работата, без да постои писмен доказ за причините поради кои дошло до дополнителни работи, без да се бара согласност од инвеститорот особено за цените на непредвидените работи. Во одредени случаи се сретнува и спроведување на постапка за јавна набавка по завршена работа .

13.1.5.6. Честа е појавата како критериуми при изборот на најповолен понудувач да се користи критериумот рок на плаќање и рок на изведба кои при плаќањето не се почитуваат, но само даваат можност за избор на посакуваниот понудувач.

Се среќаваат понуди со рок на изведба од неколку дена иако е јасно дека во тој рок не е можно да се извршат работите, а во однос на плаќањето се нуди одложено плаќање и над година дена. Кај рокот на плаќање на добавувачите им се доделени максимален број на бодови, што во значителна мерка влијае на рангирањето на прво место, додека во пракса плаќањето се врши и во рок покус од еден месец.

Во текот на 2008 година, овие критериуми се почесто се избегнуваат, а на понудувачите однапред им се поставуваат како услов за учество во постапката. Меѓутоа, онаму каде што сеуште се поставуваат како критериум за избор на најповолен понудувач, не е испочитувана одредбата согласно која договорниот орган е должен во тендерската документација да даде објаснување како ќе ги вреднува и применува елементите на критериумот економски најповолна понуда.

Според усмените објаснувања, квалитетот на изведувачите се евалуира врз основа на податоците на понудувачите за кадарот и механизацијата со која располагаат, како и извршените работи во претходните години, меѓутоа, согласно Законот, преку овие податоци се утврдува техничката или професионална способност на понудувачите како предуслов за нивно учество во постапката за доделување на договор за јавна набавка.

Непостоењето однапред утврдени критериуми за вреднување на елементите на економски најповолна понуда, создава можност за субјективизам при одлучувањето.

13.1.5.7. Нема доказ дека се бара банкарска гаранција за квалитет, и покрај тоа што гаранцијата е предвидена во тендерската документација и огласот за спроведување постапка за јавна набавка. Вкупните вредности на доделените договори за јавна набавка на работи ги надминуваат проценетите вредности во годишниот план за јавни набавки, што може да услови преземање на поголеми обврски и нивно пренесување во наредната година. Во постапките спроведени во текот на 2008 година кај дел од општините продолжува праксата за вршење избор на повеќе изведувачи без да се има критериуми за доделување на работите, што може да влијае на субјективност во доделувањето на договорите.

Неспроведувањето на постапки за јавни набавки согласно Законот за јавни набавки создава можност за примена на необјективни критериуми за избор на најповолен

**УТВРДУВАЊЕ И НАПЛАТА НА НАДОМЕСТОКОТ ЗА УРЕДУВАЊЕ НА ГРАДЕЖНО  
ЗЕМЈИШТЕ И НАМЕНСКО КОРИСТЕЊЕ НА СРЕДСТВАТА ЗА УРЕДУВАЊЕ НА  
ГРАДЕЖНОТО ЗЕМЈИШТЕ ВО ГРАДОТ И ОПШТИНИТЕ ВО ГРАД СКОПЈЕ  
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОБЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР**

---

понудувач, фаворизирање на одредени фирми и нетранспарентност при склучување на договорите.

13.1.5.8. Градот Скопје и општините, во договорите склучени во претходните години, а по кои сеуште се вршат плаќања, се соочуваат со проблеми во спроведувањето на одредбите на склучените договори по основ на донесените решенија за избор на најповолен понудувач, особено кај договорите за градење. Во договорите се вградени одредби кои во пракса не се почитуваат и спроведуваат (рокови, казнени одредби, тек на градба, завршување на работите и сл.).

Во писмените налози за изработката/изградба за рокот на изведба е дефинирано дека треба да биде во согласност со рокот утврден во понудата, а во понудата рокот се врзува со динамиката утврдена од инвеститорот. На овој начин се избегнува дефинирање на рок за извршување и на изведувачите им се остава можност за преземање повеќе работи истовремено;

За доцнење во извршувањето на работите во договорите често нема казнени одредби, меѓутоа, и онаму каде што постојат такви одредби, во пракса тие се неприменливи бидејќи недостасува документација од која може да се утврди кога започнало и кога завршило работењето (нема налози за отпочнување со работа, нема градежни дневници, записница за примопредавање, пропратни писма за прием на готови проекти или друг документ).

Во дел од договорите е уредено дека исплатата за извршената работа ќе се врши согласно условите и начинот на плаќање од прифатената понуда, што во пракса најчесто не се спроведува.

Во Градот Скопје и дел од општините, за договорите склучени во текот на 2008 и 2009 година воспоставено е задолжително потврдување дека добиените фактури и ситуации се за работи извршени во согласност со договорените услови.

Непочитувањето на одредбите од договорите придонесува за зголемени трошоци и ненаменско користење на средствата.

**Препорака:**

Комисијата за јавни набавки:

- во случаи на деливи набавки јасно да ги конкретизира деловите на набавката и начинот на кој ќе се доделуваат договорите на одделните понудувачи;
- во услови кога критериуми за евалуација на понудите се повеќе елементи, однапред да се дефинира начинот на евалуација по секој елемент.

Градоначалниците на Општините/градот Скопје да:

- иницираат изготвување на стратегии/ подолгорочни планови за изградба на објекти од комуналната инфраструктура;
- да обезбедат следење на спроведувањето на договорите по спроведените јавни набавки, со назначувани организациони делови/работници одговорни за одделни набавки.
- донесат процедура со која ќе се пропише постапката за склучување на анекс договори по непредвидени и дополнителни работи.

Секторот за комунални работи да изготви реални и квалитетни планови за градба на објекти од комуналната инфраструктура преку операционализација на стратегиите за развој на општините и градот Скопје, со истовремено обезбедување комплетна и квалитетна проектна документација за секој објект, со што ќе намалува праксата на спроведување постапки за видови работа, а ќе се зголемува спроведувањето постапки за јавни набавки за конкретни објекти.

14. Според наше мислење, надоместокот за уредување на градежно земјиште е вистинито и објективно искажан во финансиските извештаи на Град Скопје и

**УТВРДУВАЊЕ И НАПЛАТА НА НАДОМЕСТОКОТ ЗА УРЕДУВАЊЕ НА ГРАДЕЖНО  
ЗЕМЈИШТЕ И НАМЕНСКО КОРИСТЕЊЕ НА СРЕДСТВАТА ЗА УРЕДУВАЊЕ НА  
ГРАДЕЖНОТО ЗЕМЈИШТЕ ВО ГРАДОТ И ОПШТИНИТЕ ВО ГРАД СКОПЈЕ  
КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОБЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР**

---

општините во Град Скопје на 31 Декември 2008 година.

15. Според наше мислење, освен за изнесеното во точките 13.1.2., 13.1.3. и 13.1.5. кај Градот Скопје и општините во Градот, за 2008 година е остварено законско и наменско користење на средствата од надоместокот за уредување на градежно земјиште во финансиските трансакции кои претставуваат државни расходи.

**16. Обелоденување**

Ревизијата цени дека е потребно да го обелодени следниот настан:

Според сознанијата добиени во текот на ревизијата, во 2008 и 2009 година Градоначалникот на општина Шуто Оризари издавал одобренија за градење без да ги почитува законските прописи со кои е регулирана постапката на издавање. Решенијата не се заведени ниту во деловодникот на архивата на општината, ниту во интерната книга на одделението за урбанизам. Истовремено, во сметководствената евиденција на општината не се евидентирани ниту побарувања, ниту приходи за издадените одобренија. Во меѓувреме, граѓани самостојно доаѓале во општината да проверат дали нивните издадени одобренија за градење се веродостојни или фалсификат. Според изјави на вработените во општината, Градоначалникот (избран за периодот март 2005-април 2009 година) земал парични средства од инвеститорите на кои гласи одобрението, за што се известени надлежните служби и Министерството за внатрешни работи.

Скопје, 05.02. 2009 година

Овластен државен ревизор



ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

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:12-51/41

Дата: 23.03.2010

Врз основа на член 23 став 5 од Законот за државната ревизија (“Службен весник на РМ” бр. 65/97, 70/01, 31/03, 19/04, 70/06 и 133/07), постапувајќи по Приговорот на Градоначалникот на општина Аеродром против Конечниот извештај на овластениот државен ревизор бр.15-51/10, Главниот државен ревизор го донесе следното:

## РЕШЕНИЕ

1. Приговорот поднесен на **точка 13.1.3.**, од Конечниот извештај на овластениот државен ревизор за извршена тематска ревизија – „Утврдување и наплата на надоместокот за уредување на градежно земјиште и наменското користење на средствата за уредување на градежно земјиште во Градот и општините во Град Скопје во 2008 година “ **се одбива.**
2. Решението по доставениот приговор на Конечниот извештај на овластениот државен ревизор претставува прилог на конечниот извештај и интегрално се интерпретира во Годишниот извештај.

### Образложение

Против Конечниот извештај на овластениот државен ревизор за извршена тематска ревизија – „Утврдување и наплата на надоместокот за уредување на градежно земјиште и наменското користење на средствата за уредување на градежно земјиште во Градот и општините во Град Скопје во 2008 година“ поднесен е приговор заведен под број 12-51/40 од 10.03.2010 година. Со поднесениот приговор не се доставени дополнителни докази со кои може да се оспорат или преиначат утврдените состојби во Конечниот извештај, поради што Овластениот државен ревизор ги дава следниве образложенија за одбивање на приговорот:

1. Упатениот приговор на **точката 13.1.3.**, кој се однесува на препораката дека Секторот за комунални работи треба да изготви пишани процедури со утврдување на минимум документи и постапки што треба да ги содржи секое досие, **се одбива.** Причината за одбивање е поради фактот дека не се работи за приговор туку за информирање дека општина Аеродром го имплементирала Системот за управување со квалитет ИСО 9001:2008, каде јасно се дефинирани пишани процедури и во целост се применуваат одредбите од Законот за градење. Исто така субјектот не информира дека во целост ги применува прописите за градење и просторно и урбанистичко планирање.

Врз основа на напред изнесеното, а согласно член 23 став 5 од Законот за државната ревизија, се донесе решение како во диспозитивот.

Главен државен ревизор

Тања Таневска

