

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

Поглавјето Ревизорски наоди ги содржи ревизорските прашања и одговори за поставените цели на ревизијата утврдени во проблематичните подрачја, утврдените состојби како и препораки кои ревизијата ги дава со цел отстранување на причините за констатираните неправилности и состојби. Од извршените прелиминарни истражувања за потребите на ревизијата на успешност на областа децентрализација – “Ефективност на Програмата за спроведување на процесот на децентрализација и развој на локалната самоуправа во Република Македонија 2011-2014 година”, произлегоа повеќе ризични подрачја кон кои ја насочивме нашата ревизија. Со цел да дадеме одговор на повеќе поставени ревизорски прашања кои се однесуваат на областа, со нашата ревизија применивме неопходни ревизорски постапки. Основната ревизорска цел во ревизијата на успешност “Ефективност на Програмата за спроведување на процесот на децентрализација и развој на локалната самоуправа во Република Македонија 2011-2014 година”, е поставена во следното прашање:

**“Дали Програмата за децентрализација 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?,”**

Од извршените прелиминарни истражувања произлегоа неколку подрачја од функционирање на активноста, кои се покажаа како ризични и кои понатаму беа подетално предмет на вршење на ревизијата на успешност. Тоа се:

1. Мониторинг на реализација на програмата за децентрализација 2011-2014 година и координација помеѓу институциите;
2. Приходи - дотација од ДДВ по општини;
3. Блок дотации и наменски дотации – детска заштита, социјална заштита, култура, образование и ТППЕ ;
4. Отуѓување и давање под долготраен закуп на градежно земјиште сопственост на РМ по пат на јавно наддавање и
5. Надзор над спроведувањето на надлежноста на отуѓување на градежното земјиште во сопственост на РМ.

Како резултат од извршената ревизија, овој извештај е изграден на начин кој ќе ги даде одговорите на прашањата кои се однесуваат на утврдените ризични подрачја и пошироко.

1. Во рамки на ризичната област која третира прашања од мониторинг на реализација на програмата за децентрализација како и координација помеѓу институциите надлежни за спроведување на Програмата за децентрализација 2011-2014 година, ревизијата имаше за цел да даде одговор на повеќе ревизорски прашања поврзани со донесување на

---

Ревизорска екипа:

1.

---

2.

---

Овластен државен ревизор

---

25

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

Програмата како и Акцискиот план и неговото ажурирање како и координацијата на хоризонтално ниво помеѓу институциите- носители на Програмата кои се надлежни за нејзино спроведување.

Во функција на градење на одговори зад поставените прашања, утврдени се следните состојби и дадени се образложенија:

**1.1. Ненавремено донесување на Програмата како и Акцискиот план и неговото ажурирање има влијание на спроведување на целите на програмата.** Програмата за спроведување на процесот на децентрализација и развој на локалната самоуправа во РМ 2011-2014 година, чиј координатор е МЛС на РМ, изготвена е од група странски и домашни експерти ангажирани со средства од буџетот на РМ преку UNDP, а усвоена од страна на Владата на РМ во септември 2011<sup>1</sup>. Од страна на МЛС на РМ изготвен е и Акциски план за реализација на Програмата, за период 2012-2014 година и истиот е усвоен од страна на Влада на РМ<sup>2</sup>. Акцискиот план е мошне комплексен документ во кој се опфатени 89 активности и проекти кои ќе се спроведуваат од органите и организациите на државната управа во наредните три години, а кои се поврзани со остварувањето на главната и специфичните цели на Програмата за спроведување на процесот на децентрализација и развој на локалната самоуправа 2011-2014 година и истиот е ажуриран во месец декември 2013<sup>3</sup> година. Исто така со одлука на Влада<sup>4</sup> формирана е Работна група за децентрализација - РГД во месец ноември 2011 година која има за цел координација, мониторинг и евалуација на Програмата.

Ненавремено донесување на Акцискиот план и неговото ажурирање, формирање и функционирањето 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 која се наведува од страна на МЛС на РМ е промена на внатрешната структура во самото министерство поради спроведувањето на парламентарните избори.

**1.2. Во Програмата за спроведување на процесот на децентрализација не се предвидени индикатори за мониторинг (следење) и евалуација на поставените цели заради добивање на квалитативни податоци и целосна слика на состојбите со утврден ефект кој е значаен во креирање на политиките за развој на локалната самоуправа.**

---

<sup>1</sup> Заклучок на Влада на РМ БР. 51-4434-1 ОД 13.09.2011

<sup>2</sup> Заклучок на Влада на РМ БР. 41-4167-1 ОД 21.05.2012

<sup>3</sup> Заклучок на Влада на РМ БР. 41-9815/1 ОД 30.12.2013

<sup>4</sup> Решение на Влада на РМ за именување на членови на работна група за децентрализација бр. 51-6491/1 од 30.10.2011

Следењето (мониторингот) на реализација на Програмата се врши согласно методологија<sup>5</sup> донесена од страна на Владата на РМ, а на предлог на РГД. Со методологијата е утврден начинот и целта на следењето преку обезбедување на систематични, навремени и сеопфатни информации за напредокот и недостатоците на политиките за остварување на главната цел како и специфичните цели на Програмата за спроведување на процесот на децентрализација, но во истата не се предвидени индикатори за мониторинг и евалуација со цел добивање на квалитативни податоци. Оваа утврдена состојба укажува дека примената на методологијата за следење дава само квантитативни податоци кои не придонесуваат за добивање целосна слика на состојбите со утврден ефект кој е значаен во креирање на политиките за развој на локалната самоуправа. Во методологијата предвидени се начини на прибирање на податоци но не се утврдени начини на известување за постигнати резултати од спроведени активности како и утврдени рокови за доставување на информациите со што ќе се обезбеди функционална координација помеѓу носителите на Програмата за децентрализација на хоризонтално ниво.

**1.3. Ненавременото донесување на извештаите или нивно отсуство има за ефект неможност да се следи реализацијата на Програмата бидејќи овие извештаи се основ за интегриран пристап за следење на развојот на одделните сегменти на локалната самоуправа, за креирање на политики за развој на локалната самоуправа како и навремено информирање на јавноста.**

Состојбите кои ги утврдивме со ревизијата во делот на спроведување на мониторингот односно следење на реализација на Програмата се однесуваат на следното:

- не се изготвени полугодишни извештаи од следење на реализацијата на програмата чиј рок за изготвување е предвиден во период август/септември;
- задоцнето донесување на извештајот за 2012 година, истиот е донесен во декември 2013 година иако одредбите предвидуваат изготвување на извештајот во период март/април во тековната за претходната година;
- задоцнето донесување на извештајот за 2013 година, истиот е во фаза на донесување, односно усвоен од Владата на РМ на 13.01.2015 година.

---

<sup>5</sup> Извор на податоци: Во рамките на Програмата на Владата за спроведување на процесот на децентрализација и развој на локалната самоуправа 2011-2014, усвоена со Заклучок бр.51-4434/1 од 13.09.2011 година, Владата на Република Македонија, на предлог на Работната група за децентрализација, на седницата одржана на 11.11.2012 година ја утврди Методологијата за следење на реализација на Програмата за спроведување на процесот на децентрализација и развој на локална самоуправа во РМ 2011-2014

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Споменатите состојби се резултат на неусогласена координација на институциите на хоризонтално ниво како и недоволната екипираност на Секторот за одржлив развој на локалната самоуправа<sup>6</sup> при МЛС на РМ, при што истите имаат за ефект ненавремено доставување, односно задоцнето процесирање на податоци и информации од страна на институциите од второ ниво<sup>7</sup> кои се составен дел на механизмот за следење на Програмата – процесот на изготвување и усвојување на извештаи со што се оневозможува навремено следење на реализација на Програмата.

- Во рамки на ризичната област која третира прашања од фискалната децентрализација а се однесува на приходите кои општините ги добиваат од Буџетот на Република Македонија по основ на **дотација од данок на додадена вредност по општини**, 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, како и други прашања.

Во функција на градење на одговори зад поставените прашања, утврдени се следните состојби и дадени се образложенија:

- 2.1. Донесувањето на уредбата за методологија за распределба на приходите од данок на додадена вредност во утврдените рокови влијае на планирање на приходите по овој основ за наредната година.**

Во законската регулатива предвидено е донесување на Уредба за методологија за распределба на приходите од данок на додадена вредност во утврдени рокови - 30 јуни во тековната за наредната година. Владата на РМ ја донесува Уредбата на предлог на министерот за финансии со претходна согласност на Комисијата за следење на развој на системот за финансирање на општините. Со увид на актите – уредбите кои се донесени од страна на МФ, утврдивме дека:

- Уредбата за 2012 година е донесена во декември 2011 година,
- Уредбата за методологијата за распределба на приходите од ДДВ по општини за 2013 годината донесена е во месец јули 2012,
- Уредбата за 2014 година донесена е во месец септември 2013.

Периодот на донесување на уредбите има влијание на планирањето на приходите по основ на данок на додадена вредност по општини за

<sup>6</sup> Според актот за систематизација во Секторот за одржлив развој на локалната самоуправа предвидени се 22 работни места од кои пополнети се само 6, од нив 3 помлади соработници и еден помлад референт

<sup>7</sup> Второ ниво на институции согласно Методологијата за следење на реализација на Програмата за спроведување на процесот на децентрализација и развој на локална самоуправа во РМ 2011-2014 се:

- Мрежа на контакт лица номинирани од надлежни институции одговорни за реализација на одделна активност/проект утврден во Акциониот план на Програмата,
- Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на ЕЛС во рамки на своите со закон утврдени надлежности за следење на развојот на системот за финансирање на општините, и
- ЗЕЛС – Заедницата на единиците на локалната самоуправа на РМ, во рамки на своите со закон утврдени овластувања да соработува со Владата на РМ по прашањата од значење за општините во РМ.

наредната година. Како причини кои имаат влијание на донесувањето на Уредбите се парламентарните избори и промена на внатрешната структура во ресорното министерство.

За кои намени ќе ги користат средствата од приходите од данок на додадена вредност одлучуваат општините. Овие приходи кај малите рурални општини имаат големо значење од причина што нивното учество во вкупниот буџет е значително .

- 2.2. **Согласно Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа приходите од данок на додадена вредност се обезбедуваат во висина на утврдениот процент за тековната година од вкупно наплатениот данок на додадена вредност во претходната фискална година.**

Од извршената анализа и увид во документацијата на општините како и од податоците обезбедени од МФ, ревизијата утврди дека дотацијата по основ на приходи од ДДВ за финансирање на надлежностите на општината, се распределува на 12 еднакви месечни рати за секоја општина. Во функција на зголемување на приходите на општините од данокот на додадена вредност, согласно Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа приходите од ДДВ се обезбедуваат во висина од 3.7% за 2011 година, 4% за 2012 година, а од 01.01.2013 година приходот се обезбедува во висина од 4,5 % од вкупно наплатениот ДДВ остварен во претходната фискална година, односно забележителен е тренд на зголемување на приходите од ДДВ. Како основ за планирање на приходите од ДДВ по општини, МФ користи податоци за остварените приходи од првите три квартали и проекција на приходите кои ќе се остварат во последниот квартал од годината. Иако реализацијата на приходите отстапува од планот, истото не е земено во предвид, односно не е извршено изменување и дополнување на Буџетот на Република Македонија за 2012, 2013 и 2014 година (ребаланс), согласно член 36 од Закон за буџети во делот на дотации од ДДВ со што би се обезбедиле дополнителни приходи во буџетите на општините за финансирање на нивните надлежности определени со закон. Оваа состојба упатува на заклучок дека приходите од ДДВ не се реално и објективно планирани за годините 2012, 2013 и 2014 година, односно периодот опфатен со ревизијата што има за ефект помалку исплатени средства на општините по основ на дотација од ДДВ.

- 2.3. **ЕЛС не се во можност да ги искористат средствата во целост поради задоцнувања на последната месечна рата која не се исплатува во законски утврдениот рок.**

Во законската регулатива е предвидено дотациите од Буџетот на РМ за ДДВ да се трансферираат најдоцна до последниот работен ден во месецот за претходниот месец, освен последната рата, која треба да се трансферира најдоцна до 15 декември во тековната буџетска година. Со ревизијата

---

Ревизорска екипа:

1.

---

2.

---

Овластен државен ревизор

---

29

утврдивме задоцнувања по однос на трансферот на месечните дотации од ДДВ и тоа: за 2012 година задоцнувањата се однесуваат на месеците февруари, март, април, мај, јуни и декември, додека за 2013 задоцнувањето се однесува на исплата на 12 рата по утврдениот рок најдоцна до 15 декември во тековната буџетска година.

Оваа состојба упатува на заклучокот дека исплата на дотациите не е во согласност со утврдените рокови пропишани согласно законските одредби, што има влијание на исплатата на обврските на општините чија ликвидност е во корелација со динамиката на трансфер на дотацијата од данокот на додадена вредност посебно кај помалите рурални општини кај кои овој приход има значително учество во вкупните приходи на општините.

3. Во рамки на ризичната област која третира прашања од **Блок дотации и наменски дотации**—за детска заштита, социјална заштита (домови за стари лица), култура, образование и ТППЕ, ревизијата имаше за цел да даде одговор на повеќе ревизорски прашања поврзани со критериуми за распределба на средства од блок дотации во одделните области, наменските дотации за ТППЕ во општините како и други прашања.

Во функција на градење на одговори за поставените прашања, утврдени се следните состојби и дадени се образложенија:

**3.1. Препораките на Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на општините не се имплементираат од страна на МОН, при изготвување на Уредба за методологија за утврдување на критериуми за распределба на блок дотациите за основно и средно образование за годините 2012, 2013 и 2014 година, односно уредбите ги содржат истите критериуми на блок дотациите за општините во областа на основно и средно образование.** Распределбата на средствата од блок дотациите за основно и средно образование се врши согласно Уредби за методологија за утврдување на критериуми за распределба на блок дотациите за основно и средно образование одобрени од Комисијата а усвоени од Владата на РМ. Критериумите според кои се врши распределба на средствата од блок дотации за период 2012-2014 година се непроменети и при нивното изготвување не се земени во предвид препораките од Извештајот на Комисијата за следење на развој на системот за финансирање на општините, надлежна за давање на мислења по однос на уредбите за методологијата за утврдување на критериумите за распределба на блок дотациите.

Препораките кои Комисијата ги дава од областа на образованието се следни:

- Висината на блок дотациите за основно и средно образование да се усогласува со порастот на трошоците за живот и проектираната стапка на инфлација;

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- Подобрување на постојната мрежа на основни училишта во насока на рационализација на расходите, и
- Намалување на трошоците за превоз на учениците врз основа на иницијатива за измена на Законот за средно образование (укинување на превоз на ученици/ обезбедување на средства неопходни за превоз на ученици).

Со увид во документацијата на општините како и податоците добиени од надлежните министерства, утврдивме дека висината на блок дотацијата по години наназад е непроменета (2012, 2013 и 2014 година), што има за ефект потреба од дополнителни средства од основниот буџет на општините, а од друга страна забележително е зголемување на неплатените обврските на единките корисници кај дел од општините кои беа опфатени со ревизијата.



### 3.2. Проектирање на приходите на единките корисници во финансиските планови се темелат на висина на средствата обезбедени со блок дотациите.

Со ревизијата кај дел од единиците на локална самоуправа, а во врска со проектирање на приходите во финансиските планови на единките корисници врз основа на добиените блок дотациите ги утврдивме следните состојби:

Ревизорска екипа:

1.

2.

Овластен државен ревизор

31

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

- Приходите на единките корисници во финансиските планови се утврдуваат според висината на средствата дефинирани во буџетскиот циркулар за општината, а доставен од страна на МФ;
- Блок дотациите за основно/средно образование кои се распределуваат на општините не ги задоволуваат потребите на единките корисници. Од анализа на податоците добиени од општините утврдивме дека над 80% од истите се наменети за плати на вработените додека останатиот дел 10-20% е наменет за покривање на материјалните трошоци кај единките корисници за основно образование, додека за средно образование 65-70% од блок дотацијата е наменета за плати на вработените додека останатиот дел 30-35% е наменет за покривање на материјалните трошоци на единките корисници.

Сите споменати состојби упатуваат на заклучок дека единките корисници, не можат да обезбедат доволно средства за покривање на материјалните трошоци поради што општините се принудени да одвојуваат средства од нивниот основен буџет со цел функционирање на истите.

**3.3. Недоволно обезбедени средства по основ на блок дотации од областа на културата е причина за неприменливост на одредба од Уредбата. Исто така не добивање на согласности за вработување во институции од областа на културата на локално ниво, ги принудува општините на алтернативни решенија за кадровска екипираност со цел непречено функционирање на институциите што предизвикува дополнително оптоварување на основните буџети на општините.**

Уредбите за методологијата за утврдување на критериуми за распределба на блок дотации од областа на културата за периодот 2012 – 2014 година се непроменети и упатуваат на институционална децентрализација, а не на функционална децентрализација. Општините кои се рурални и немаат институции од областа на културата не добиваат средства по овој основ. Во тој правец преземени се мерки и со Уредбата за 2013, вградено е дополние на истата, односно одредба со која е утврдено дека општините во кои нема локални установи од областа на културата, средствата определени за таа намена ќе ги добиваат по претходно подготвени програми. И покрај определениот рок за примена на оваа одредба од 01.01.2013 година, истата сеуште не е во примена поради недоволност на висината на средствата предвидени во блок дотацијата.

Со увид во документацијата и направените интервјуа со надлежните лица од општините утврдивме дека институциите од областа на културата на локално ниво имаат и проблеми во делот на добивање на согласности за вработување, зголемен е кругот на учесниците кои учествуваат во постапката на давањето на согласностите за вработување што процедурата ја прави посложена и временски подолга. Општинските јавни институции од областа на културата не добиваат согласности за вработувања иако средствата за истите се обезбедени (во случаи кога работното место е испразнето поради пензионирање или од друга причина

---

*Ревизорска екипа:*

1.

2.

---

*Овластен државен ревизор*

32



престанал работниот однос, а за тоа работно место биле буџетирани средства). Во услови на недоволна кадровска екипираност, општините во кои има општински јавни установи од областа на културата и Градот Скопје, истата ја решаваат со алтернативни решенија во согласност со своите финансиски можности. Се вработуваат лица чии плати се финансираат од средства на основниот буџет на општината/Градот Скопје со цел непречено функционирање на истите, односно вршење на работите и задачите за кои се основани или задачите и надлежностите се извршуваат со постојниот број на вработени.

Споменатата состојба придонесува, општините да не се во можност во целост да ја почитуваат законската обврска од член 22 од Законот за локална самоуправа, односно негување на фолклорот, обичаите, старите занаети и слични културни вредности.

Институциите од областа на културата на локално ниво на крајот на годината имаат приближно 20% неискористени средства од блок дотациите кое се должи на очекувани а не добиени согласности за нови вработувања, односно средства кои биле резервирани (со заминување во пензија или по друг начин на престанување на работниот однос), а на крајот на годината останале неискористени.



### **3.4. Недоволната кадровска екипираност на детските градинки и домовите за стари лица има влијание на функционирањето на институциите од областа на социјалната заштита и заштита на децата како и има финансиски импликации врз буџетите на општините.**

Со ревизијата во областа на социјалната (домови за стари лица) и детска заштита утврдивме проблеми во делот на кадровската екипираност, односно неможност за пополнување на испразнетите работни места поради необезбедени согласности од надлежните институции за редовно вработување. Општините проблемот со

кадровската екипираност го решаваат со склучување на договори на дело со цел непремено функционирање на институциите, со што вработените за иста одговорност во делот на платите се доведуваат во нерамноправна положба. Исто така, кај општините утврдивме дека не се земени во предвид препораките дадени од Комисијата и тоа по однос на: скратување на постапката за добивање на согласност за вработување на испразнетите работни места и согласност за вработување на лица во новооснованите детски градинки и примена на пракса за издавање на согласност од градоначалникот на општината по овластување на надлежниот министерот за времени вработувања во детските градинки и домовите за стари лица.

### **3.5. Кај општините во РМ отсуствува акт за распределба на блок дотациите-општински методологии со критериуми според кои ќе се врши распределба на блок дотациите со што би се обезбедил поуедначен пристап кон единките корисници.**

Со увид во документацијата кај општините, утврдивме дека за распределба на блок дотациите, истите во најголем дел немаат донесено акт со кој поблиску се утврдуваат критериумите за распределба на блок дотациите, што упатува на заклучок дека општините вршат распределба на истите без јасно утврдени критериуми.

Кај дел од општините кои беа опфатени со ревизијата утврдивме дека имаат донесени уредби со критериуми за распределба на блок дотациите. Од нив ги издвојуваме уредбата на две општини од причина што покрај основните критериуми кои се утврдени во уредбите на МОН и МК, за основно и средно образование како и култура и детска заштита утврдени се и дополнителни критериуми со кои се прецизирани услови за распределба на блок дотации (број на смени за работа во училиштата, површина на училиштата, заостанати неплатени обврски од претходни години како и историски податоци од претходни години). Со примена на критериумите се обезбедува транспарентност и поуедначен пристап кон единките корисници при распределбата на блок дотациите.

Покрај потребата од донесување на критериуми и методологии за распределба на блок дотациите на општинските јавни институции има потреба од поголема комуникација и соработка помеѓу надлежните органи во општината и општинските јавни установи во функција на поефикасно и поекономично трошење на средствата и преземање мерки за навремено надминување на одредени состојби.

### **3.6. Недоволна кадровска екипираност на ТППЕ и ангажирање на лица со договори за дело и привремени вработувања, 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 има за ефект дополнително оптоварување на буџетите на општините.

Со ревизијата во која беа опфатени и ТППЕ кои согласно член 22 став 11 од Законот за локална самоуправа се во надлежност на општините и имаат за цел противпожарна заштита, ги утврдивме следните состојби:

- Пренесувањето на надлежноста на противпожарната заштита е уредена со Акт за преземање<sup>8</sup> склучен помеѓу МВР, Градот Скопје и општините, во 2005 година. Исто така утврдивме дека преземената надлежност за противпожарна заштита е пренесена во интерните акти на општините, општините во Градот Скопје и Градот Скопје;
- Финансирањето на ТППЕ се врши од Буџетот на РМ врз основа на Уредби за методологија за распределба на наменски дотации за плати и додатоци на плати за вработените во ТППЕ за годините 2012, 2013 и 2014 година донесени од страна на Владата на РМ. Со ревизијата утврдивме дека иако уредбите содржат критериуми за распределба на наменските дотации по општини, истите не се почитуваат. Имено при утврдување на висината на наменската дотација за секоја ТППЕ, не се зема во предвид одливот на вработени – заминати во пензија и слично за да се утврди реална висина на наменската дотација иако критериумите во Уредбата предвидуваат број на вработени според број на склучени спогодби за преземање и износ на основни плати и додатоци на плати по вработен во ТППЕ. Оттука произлегува дека секоја година на ТППЕ и се одредува иста висина на наменската дотација, за да на крајот од годината со 31 декември се појави разлика, односно неискористени средства од истата кои се враќаат во буџетот на РМ согласно одредбите од Уредбата;
- Во услови на испразнети а непополнети работни места во ТППЕ, општините со цел непречено функционирање на ТППЕ се принудени на склучување на договори за дело или договори за временни вработувања кои се исплаќаат од основниот буџет на општините наспроти утврдената разлика која се појавува на крајот од годината од неискористени средства поради нереално планирање на наменската дотација;
- Според податоците од општините како и извршена анализа на ЗЕЛС кон крајот на 2013 бројот на пожарникари во ТППЕ на ниво на РМ, а согласно критериумите утврдени во Законот за пожарникарство е недоволен, односно од предвидени 1383 пожарникари, во ТППЕ во РМ вработени се 607. Овој податок упатува на заклучок дека ТППЕ на ниво на РМ функционираат со 44 % од потребниот број на пожарникари;
- Од извршените анализи на податоците за ТППЕ, утврдивме дека од вкупно 30 општини кои согласно законската регулатива имаат

---

<sup>8</sup> Извор на податоци: Акт за преземање бр. 17.2-4424/1 од 2005 год.

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

формирано ТППЕ во 2/3 од нив постојат неусогласености со актот за преземање во делот на пресметка на плати и тоа:

- различен концепт на пресметка на бруто плата од страна на општините, односно надоместокот за храна и превоз не е влезен во масата на бодови кај вработените во ТППЕ;
- пресметка на надоместоците на плата кај вработените во ТППЕ е различна по општини – празнична работа, годишен одмор и сл.
- Со увид во евиденцијата на општините утврдивме дека ТППЕ иако имаат можности за остварување на дополнителни приходи кои се предвидени во законската регулатива (средства од наплатени парични казни за сторени прекршоци од областа на заштита од пожари и експлозии, доброволни прилози и други средства од осигурителните друштва, фондации, правни и физички лица наменети за унапредување на заштитата од пожари и приходи од сопствени извори за извршени услуги) истите не се остваруваат.

Сите горенаведени состојби упатуваат на заклучок дека надлежноста - противпожарна заштита е пренесена на општините но не се преземаат доволно активности од страна на надлежните институции за имплементација на законските одредби во делот на остварување на приходи со цел подобрување на состојбите во ТППЕ што секако ќе има влијание и врз буџетите на општините.

4. Во рамки на ризичната област која третира прашања од **Отуѓување и давање под долготраен закуп на градежно земјиште сопственост на РМ по пат на јавно наддавање**, 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.

Во функција на градење на одговори зад поставените прашања, утврдени се следните состојби и дадени се образложенија:

- 4.1. **Пренесената надлежност по општини согласно одлука на Влада на РМ за вршење на работите за располагање со градежно земјиште сопственост на РМ, од организациски аспект е делумно спроведена.**  
Со ревизијата утврдивме дека дел од општините кои беа опфатени со ревизијата сеуште немаат направено измени во актот за општинска администрација во кој истата треба да биде предвидена, или се во фаза на изготвување и усвојување од страна на советите на општините. 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. Овој

---

Ревизорска екипа:

1.

2.

---

Овластен државен ревизор

36

начин на ангажираност на лицата – овластени за спроведување на оваа надлежност упатува на ризик од неисполнување на тековните обврски предвидени во актот за систематизација по организационите делови каде истите лица се распоредени. Исклучок во оваа утврдена состојба е Општина Тетово која и покрај одлуката на Владата од 01.2013 година за пренесување на надлежност за вршење на работите за располагање со градежно земјиште сопственост на РМ, до денот на вршење на ревизијата, од страна на Градоначалникот се уште не е формирана Комисија за спроведување на постапки за јавно наддавање.

**4.2. Динамиката на реализација на Програмата за работа во областа на располагањето со градежно земјиште во сопственост на РМ по општини не се одвива во согласност со планот кое има за ефект остварување на помали приходи од продажба на градежното земјиште од планираните.**

Општините согласно пренесената надлежност изготвуваат Програма за работа во областа на располагањето со градежно земјиште во сопственост на РМ, усвоена од страна на советот на општината која предвидува критериуми и динамика на реализација. Со увид во документацијата на општините утврдивме отстапувања од предвидената динамика на реализација на програмата, поради што општините остваруваат помали приходи од продажбата на градежното земјиште од планираните. Причините за овие отстапувања се следни: незаинтересираност на јавноста за одредени парцели поради неатрактивност на истите, необезбедени инфраструктурни услови кои се обврска на општините, прекин во постапките по објавите поради одржување парламентарни и локални избори и друго.

**4.3. Задоцнети одговори за согласности од страна на државното правобранителство влијае на пролонгирање на периодот во кој општината може да оствари дополнителни приходи по тие основи како и пролонгирање на постапките за повторно објавување на огласи за јавно наддавање.**

Со ревизијата утврдивме состојби кои го отежнуваат спроведувањето на активностите поврзани со отуѓување на градежното земјиште и тоа:

- Комисијата за спроведување на постапки за јавно наддавање во општините, согласно одредби од законот за градежно земјиште има обврска за изготвување на Извештај од секоја спроведена постапка за јавно наддавање кој се доставува до Градоначалникот. Истиот заедно со доказот за извршена уплата како и целокупната пропратна документација се основ за склучување на Договор за отуѓување на градежно земјиште со најповолниот понудувач. Со увид во документацијата кај општините кои беа предмет на ревидирање утврдивме дека истите не се изготвуваат, освен во Општина Кочани и Илинден.

---

Ревизорска екипа:

1.

2.

---

Овластен државен ревизор

37

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

- Општините не се во можност да ја почитуваат одредбата која се однесува на склучување на Договорите за отуѓување на градежно земјиште со кои се утврдуваат меѓусебните права и обврски и во рок од 30 дена да се изврши солемнизација на договорите кај овластен нотар. Солемнизирањето на истите не се извршува според утврдените рокови поради задоцнети согласности од страна на Државното правобранителство.
- Отежнато е и склучувањето на анекс договори и раскинувањето на договорите поради задоцнето обезбедени согласности од страна на Државното правобранителство кое за одредени предмети може да трае со години. Утврдените состојби имаат за ефект пролонгирање на периодот во кој општината може да оствари дополнителни приходи по тие основи како и пролонгирање на постапките за повторно објавување на огласи за јавно наддавање.

#### 4.4. **Ненавремено ажурирање на регистарот како и недоволен опфат на податоци во истиот има за ефект нецелосно следење на состојбите со градежното земјиште во сопственост на РМ од страна на МТВ.**

Со увидите извршени во тек на ревизијата на Регистарот на градежното земјиште сопственост на РМ во општините, утврдивме дека голем дел од истите не вршат негово навремено ажурирање и дека регистарот не содржи доволен број на податоци, односно отсутствуваат податоци и информации за почетна цена на јавното наддавање, рок на плаќање и износ на платен/ненаплатен надоместок како и извршен технички прием. Наведените податоци, не се предвидени во Правилникот за формата и содржината на регистарот на градежното земјиште донесен од МТВ. Недоволноста на податоци и информации во Регистарот упатува на ризик од неможност МТВ да има навремен и целосен увид за состојбите со градежното земјиште сопственост на РМ, склучените договори како и нивната реализација.

#### 5. Во рамки на ризичната област која третира прашања за **надзор над спроведување на надлежност отуѓување на градежно земјиште во сопственост на РМ**, ревизијата имаше за цел да даде одговор на повеќе ревизорски прашања поврзани со надзор во ЕЛС од страна на МТВ при спроведување на активностите поврзани со пренесената надлежност, како и други прашања.

Во функција на градење на одговори зад поставените прашања, утврдени се следните состојби и дадени се образложенија:

#### 5.1. **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 пренесената надлежност.**

---

Ревизорска екипа:

1.

2.

---

Овластен државен ревизор

38

Со увид во документацијата на општините и кај органот на државната управа надлежен за вршење на работите кои се однесуваат на управувањето со градежното земјиште во сопственост на РМ, МТВ ги утврдиле следните состојби:

- надзорот го врши Комисија за спроведување на постапки со јавно наддавање формирана од страна на министерот<sup>9</sup>, која има за цел вршење на надзор над спроведување на одредбите од Законот за градежно земјиште и надзор над работата на органите на општината, општините во Градот Скопје и Градот Скопје;
- комисијата врши увид во предмети во општините кои ја имаат преземено надлежноста, но во најголем дел врши надзор на ажурирање на Регистарот на градежно земјиште, а писмено известување до општините се доставува доколку постои укажување за одредени пропусти во работењето на истите;
- во одредени општини утврдиле дека има објави каде при воведување на дополнителни услови во објавата не е барана согласност од МТВ иако одредбите од законот го предвидуваат истото;
- склучени договори за кои не се покренати постапки за еднострано раскинување на договорите иако се создадени законски услови за истото и слично.

Сите горе наведени состојби укажуваат дека надзорот од страна на органот надлежен за управување со градежното земјиште не е доволен, а како причина наведена од страна на одговорните лица во МТВ за оваа состојба е недоволната кадровска екипираност на Секторот за документирање и управување со градежно земјиште, но исто така и потреба од редовен надзор врз работењето на истиот.

### **5.2. Одредбите во Законот за градежно земјиште не даваат јасна претстава за спроведување на надлежноста поведување на прекршочна постапка пред надлежен суд за утврдени констатирани неправилности.**

Во Законот за градежно земјиште, со одредбите од член 104, предвидени се надлежности за органот на државната управа надлежен за вршење на работите кои се однесуваат на управувањето со градежното земјиште во сопственост на РМ, за следење на законитоста на работата, преземање на мерки и активности и поднесување на иницијативи за остварување на надлежностите; укажување за пречекорувања, материјалните и процедуралните недостатоци, давање на препораки за доследно спроведување на надлежноста, следење на навремено донесување на акти, следење на законитост на решенија кои се донесени врз основа на овој закон и слично.

---

<sup>9</sup> Членови на Комисијата се вработени од Сектор за документирање и управување со градежно земјиште при МТВ на РМ- Одделение за следење и контрола на вршењето на работите за располагање со градежното земјиште

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

Сите погоре наведени надлежности соодветствуваат со следење и контрола што е цел на функционирањето на овој орган, освен надлежноста наведена во последната алинеја - 11 дека истиот “поднесува барање за поведување на прекршочна постапка пред надлежен суд за констатираните неправилности утврдени со овој закон како прекршоци”, што се поистоветува со ефект од работење на друг орган, Во таа насока, како потврда на гореспоменатото е член 110 став 2 од истоимениот закон кој предвидува „сторителот на прекршокот да ја плати глобата на сметка на органот надлежен за вршење на инспекциски надзор означен во платниот налог,. Имено двете одредби од овој закон не даваат јасна претстава за тоа кој треба да ја спроведува надлежноста предвидена во алинеја 11 од членот 104 од Законот.

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.

### Ревизорски 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 евакуација 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 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

---

Ревизорска екипа:

1.

2.

---

---

Овластен државен ревизор

---

40



## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

управувањето со градежното земјиште се во функција на изградба на економски посилна и развојно ориентирана општини.

### Препораки

1. МЛС во координација со другите органи на државната власт и во консултација со единиците на локалната самоуправа да пристапи кон изготвување на нов стратешки (плански) документ со кој ќе се предвидат мерки за натамошен одржлив развој на локалната самоуправа во Република Македонија, со оглед дека постојната Програма завршува во 2014 година, во кој ќе бидат предвидени и индикатори за следење на резултатите на Програмата.
2. МФ во координација со Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на општините да преземат мерки за навремено донесување на Уредбите на Влада на РМ со цел непречена пресметка на ДДВ по општини. Како и да преземе мерки и активности висината на дотацијата по основ на ДДВ за општините во РМ, да се утврдува согласно критериумите предвидени во законските и подзаконските акти и во рамки на законски утврдените рокови .
3. МОН при утврдување на висината на блок дотацијата за основно и средно образование да ги земат во предвид дадените препораки од Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на општините а кои се однесуваат висината на блок дотациите за основно и средно образование да се усогласува со порастот на трошоците за живот и проектираната стапка на инфлација .
4. Институциите од областа на културата на локално ниво да вршат реално планирање на средствата согласно расположливите ресурси, односно да не се вршат резервирања на средства за да на крај на годината истите останат неискористени.
5. Министерството за финансии во координација со Министерството за труд и социјална политика и општините да ги имплементираат дадените препораки од Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на општините, а кои се однесуваат на скратување на постапката за добивање на согласност за вработување на испразнетите работни места и согласност за вработување на лица во новоосновените детски градинки и примена на пракса за издавање на согласност од градоначалникот на општината по овластување за времени вработувања во детските градинки и домовите за стари лица.

---

Ревизорска екипа:

1.

2.

---

---

Овластен државен ревизор

---

41

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

6. Градоначалниците на општините да преземат активности за изготвување и донесување на општински методологии со критериуми за распределба на средствата од блок дотациите и имплементација на истите и да ја интензивираат соработката со општинските јавни установи со цел економично и ефикасно користење на средствата од дотации.
7. Општините да ги преиспитаат можностите за остварување на приходи предвидени во одредбата 49 од Законот за пожарникарство со цел обезбедување на средства за покривање на трошоците неопходни за функционирање на ТППЕ по општини, односно изготвување на правилници за давање на услуги од страна на ТППЕ.
8. Општините да го усогласат начинот на пресметка на плати на вработените во ТППЕ, односно примена на Актот за преземање во кој се предвидени статусот на вработените, надоместоци, бенефиции и слично со цел уедначен пристап на пресметка на плата на цела територија на РМ.
9. Општините да ги усогласат правилниците за организација, делокруг и начин на извршување на задачите на општинската администрација во согласност со пренесената надлежност за вршење на работите за располагање со градежно земјиште сопственост на РМ..
10. Општините да ја подобрат кадровската екипираност во соодветните организациони делови кои се однесуваат на градежното земјиште од причина што се доведува во прашање спроведување на активностите не само на оваа пренесена надлежност туку и на сите активности поврзани со градежното земјиште.
11. Општините да преземат активности при изготвување на Програмата за работа во областа на располагањето со градежно земјиште во сопственост на РМ, за следење на заинтересираноста на јавноста за парцели предмет на јавно наддавање, атрактивност на парцелите и други активности кои влијаат на спроведување на Програмата.
12. Комисијата за спроведување на постапки за јавно наддавање во општините согласно законските одредби да пристапи кон изготвување на извештај од секоја спроведена постапка за јавно наддавање кој се доставува до градоначалникот како основ за склучување на Договор за отуѓување на градежно земјиште со најповолен понудувач.
13. Општините преку ЗЕЛС да преземат активности за воспоставување на корелација со Државното правобранителство на РМ со цел утврдување на причини за задоцнети одговори за согласности како и утврдување на

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

начини за отстранување на истите со цел ефикасно и ефективно спроведување на активностите на општините од пренесената надлежност.

14. МТВ да преземе активности за измена и дополнување на Правилникот за формата и содржината на регистарот за градежно земјиште, односно да предвиди барања за дополнителни податоци. Истите треба да бидат воведени во Регистарот за градежно земјиште, а се неопходни за редовно следење на состојбите со градежното земјиште во сопственост на РМ.

---

Ревизорска екипа:

1.

---

2.

---

---

Овластен државен ревизор

---

43