ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ

ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ

„ЕФЕКТИВНОСТ НА МЕРКИТЕ И АКТИВНОСТИТЕ ВО ФУНКЦИЈА НА РЕАЛИЗАЦИЈА НА ПРЕНЕСЕНИТЕ НАДЛЕЖНОСТИ КОИ СЕ ФИНАНСИРААТ СО СРЕДСТВА ОД БЛОК ДОТАЦИИ"

02 2020 41 04

Скопје, јуни 2021 година

С О Д Р Ж И Н А

	Страна
Резиме	1 - 4
Основни податоци	5 - 14
Цел, опфат и методологија на ревизијата	15 - 18
Ревизорски наоди	19 - 53
Заклучок	53
Препораки	54 - 56

Прилози:

Прилог 1 - Прегледи 1-4
Прилог 2 - Преглед - 5
Прилог 3 - Преглед - 6

Забелешки од Министерство за образование и наука
Одговор на забелешки
Забелешки од Министерство за финансии
Одговор на забелешки

Кратенки користени во извештајот:

РМ – Република Македонија
РСМ – Република Северна Македонија
ЗЕЛС – Заедница на единиците на локалната самуправа
ЕЛС – Единици на локалната самоуправа
МЛС – Министерство за локална самоуправа
МФ – Министерство за финансии
МОН – Министерство за образование и наука
МТСП – Министерство за труд и социјална политика
МК – Министерство за култура
ДЗС – Државен завод за статистика
АВРМ - Агенција за вработување
ЗЛС – Закон за локалната самоуправа
ЗФЕЛС -Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа
МРГ - Меѓуресорска група
ППЗ - Против пожарна заштита

ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

Број: 13-303/16
Датум: 08.06.2021

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

РЕЗИМЕ

Извршивме ревизија на успешност на тема "Ефективност на мерките и активностите во функција на реализација на пренесените надлежности кои се финансираат со средства од блок дотации" со цел да дадеме одговор на прашањето: "Дали воспоставените мерки и активности овозможуваат ефективно извршување на пренесените надлежности кои се финансираат со средства од блок дотации".

Ревизијата на успешност е извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2020 година.

Опфатот и доказите кои се обезбедени по пат на спроведување на техники и методологија од страна на ревизијата даваат основ да го изразиме следниот заклучок:
Законската регулатива предвидува пренесените надлежности да бидат финансирани со блок-дотации во образованието, културата, раната детска заштита и заштитата на стари лица. Системот на финансирање на пренесените надлежностите на општините не е заснован на начелото на финансирање на надлежности (функции) туку на институции од образованието, детската и социјална заштита и културата. Оттука произлегува дека со децентрализацијата не е обезбеден хармоничен и избалансиран однос меѓу демографскиот, економскиот и културниот развој на државата, постојат разлики поради нееднаквата развиеност на урбаните и руралните општини, со што сите општини неможат подеднакво да учествуваат во децентрализираните процеси во сите области, посебно во културата. И покрај иницијативата за редефинирање на начинот и критериумите за наменските и блок дотации за општините од страна на надлежните министерства не се преземени доволно активности, за редефинирање на начинот и утврдување на критериуми за наменските и блок дотациите за општините.
Состојбите кои ги утврдивме кај образованието упатуваат на заклучок дека не е направена проценка за утврдување на неопходна мрежа на училиштата во секоја општина, а со тоа не е обезбедена рационализација на трошоците за бруто плати

како и за останатите трошоци неопходни за функционирање на секое од училиштата.
Кај средното образование отсуствува функционална анализа на мрежата на средни училишта особено на образовните профили кои се реално потребни на општините и државата.
Блок дотацијата за детските градинки од 2019 година се пресметува согласно нова Уредба донесена поради неприменливост на претходната методологија, но останува проблемот со централизираниот и комплексен процес на вработувања што е особено значаен кај детските градинки во услови на недостаток на човечки ресурси.
Блок дотациите во културата се распределувата врз основа на непроменети критериуми во Уредбата, а општините немаат донесено интерни акти за распределба на средствата до институциите.
Во услови на пандемија и донесени мерки на заштита од Ковид 19 кога образовниот процес се одвива далечински без физичко присуство, средствата за блок дотации со Буџетите за 2020 и 2021 година не се намалени, што придонесува на сметките за блок дотациите на општините да останувaат непотрошени средства.
Преземените мерки и активности не се доволни за да овозможат ефективно извршување на пренесените надлежности кои се финансираат со блок дотации.

Ревизијата на успешност го опфати периодот 2017-2020 година, како и одредени области, прашања и настани пред 2017 година и последователно до денот на известување од извршената ревизија.

Оваа ревизија на успешност беше насочена кон следните области на ревизија:

- Нормативните акти за регулирање на блок дотациите за образование, детската и социјалната заштита и култура и

–Управување со блок дотации од областа на основното и средното образование, детската и социјалната заштита и културата, за период 2017-2020 година.

Во областа нормативни акти за регулирање на блок дотациите за образование, култура, детска и социјална заштита, ревизијата ја насочивме кон анализа на законската регулатива која ја регулира областа на блок дотациите, анализа на донесените Уредби за методологијата за утврдување на критериуми за распределба на блок дотациите, функционирањето на Комисијата за следење на развојот на финансирањето на општините и активностите на Меѓуресорската работна група и при тоа утврдивме дека:

- Уредбите за методологијата за утврдување на критериумите за распределба на блок дотациите се секоја година идентични.
- Поради слабости во работењето на Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на општините се доведува во прашање ефективноста и функционалноста на истата, а со тоа и можноста за подобрено финансирање на пренесените надлежности.
- Состаноците на Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на општините се најчесто заради донесување на Уредбите за методологија за распределба на приходите од данок на додадена вредност и утврдување на критериуми за распределба на блок дотациите, иако истата има и други значајни надлежности.
- Не се дефинирани компетенциите на членовите на Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на општините што може да е пречка во донесување на одлуки.
- По иницијатива на Владата на Република Северна Македонија формирана е Меѓуресорска работна група (МРГ) со обврска да подготви детална анализа на состојбите и да предложи редефинирање на начинот и утврдувањето на критериумите за наменските и блок дотации.
- До денот на ревизијата надлежните министерства не постапиле по дадените препораки на МРГ.

Во областа на блок дотациите од основното и средно образование, детската и социјалната заштита и културата извршивме анализа на начинот на распределба на средствата и намените на истите кај јавните установи и при тоа утврдивме дека:

- Не е направена проценка за утврдување на рационална мрежа на основните училишта во секоја општина.
- Отсуство на функционална анализа на мрежата на средни училишта, а посебно на анализа на образовните профили во средното стручно образование кои реално се потребни на општините и државата.
- Нерегулирано работење на ученичките домови придонесува општините да неможат во целост да располагаат и да ги користат истите.
- Општините немаат надлежност при вработување, бидејќи целиот процес е централизиран и е во надлежност на надлежните министерства и Министерството за финансии.
- Нецелосен процес на децентрализација од 112 установи во културата 49 се локални установи.
- Кај најголем број општини отсуствуваат интерни акти за распределба на средствата од блок дотации по институции.

За надминување на погоре наведените состојби до надлежните институции дадовме препораки кои се темелат на резултатите од извршената ревизија и се во функција на подобрување и унапредување на ефективноста на целокупниот процес на управување со блок дотациите, а се однесуваат на:

- Надлежните институции да преземат активности за преиспитување на постојните критериуми или утврдување на нови критериуми во Уредбите за методологијата за распределба на блок дотации.
- Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на општините да ги интензивира активностите во функција на остварување на законски дадените надлежности.
- Надлежните министерства да ги интензивираат активностите секое во областа на својата надлежност да преземат мерки во насока на спроведување на препораките на МРГ.
- Преиспитување на постојната мрежа на основни училишта со цел утврдување на реална/рационална мрежа на училиштата во државата.
- Спроведување на сеопфатна реформа во средното образование, спроведување на функционална анализа на постоечката мрежа на средни училишта во државата.
- Унапредување и децентрализација на процесот на добивање согласности за нови вработувања во општинските установите како и кога станува збор за испразнетите работни места за непречено функционирање на институциите.
- Преиспитување на процесот на децентрализација во културата во услови кога од 112 установи од областа на културата само 49 се на локално ниво.

На Нацрт извештајот добиено е Известување од министерот на Министерството за образование и наука кое претставува известување за преземени активности и Мислење од министерот на Министерството за финансии кое не содржи дополнителни информации кои би имале влијание врз утврдените состојби, туку претставува известување за причините за утврдените состојби кои ревизијата ги имаше предвид при вршењето на ревизијата.

I. ОСНОВНИ ПОДАТОЦИ

1. Вовед

Во 2003 година донесена е Оперативната програма за децентрализација. Целта на програмата е да се утврдат активностите во областа на децентрализацијата и да се пренесат надлежностите од државните органи на општините. Програмата содржи листа на закони кои треба да овозможат пренесување на надлежностите (38 закони), со чија помош ќе се заокружи системот на локална самоуправа – фискалната децентрализација, територијалната организација, локалните избори, учеството на граѓаните во процесот на одлучувањето итн. Во 2004 година е донесен Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа со кој се дефинирани изворите на финансирање на единиците на локалната самоуправа. Овој Закон почна да се применува од 1 јули 2005 година од кога и официјално започна фискалната децентрализација во Република Македонија поточно првата фаза на фискалната децентрализација. Втората фаза на фискалната децентрализација започна од септември 2007 година од кога јавните општински институции покрај наменските почнаа да добиваат и блок дотации од Буџетот на Република Македонија.

Согласно Законот за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија се основани 80 општини како единици на локална самоуправа и Градот Скопје како посебна единица, од кои 37 општини се со седиште во село, а 44 со седиште во град и сите ги имаат истите надлежности.
Во Република Северна Македонија сите општини се влезени во втората фаза на фискална децентрализација со исклучок на Општина Пласница.

Од Буџетот на Република Северна Македонија согласно Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа во буџетите на општините се обезбедуваат дополнителни приходи преку дотации и тоа:
- приходи од данок на додадена вредност;
- наменски дотации;
- капитални дотации;
- блок дотации и
- дотации за делегирана надлежност.

Блок дотацијата се користи за финансирање на надлежности од областа на културата, социјална и детската заштита и образованието преку конкретни програми. Надлежните министерства и фондовите изготвуваат методологија за утврдување на критериумите за распределба на блок дотациите која се базира на формула со користење на соодветни показатели на потребите за секоја програма.

Владата на Република Северна Македонија донесува Уредба за методологијата за утврдување на критериумите за распределба на блок дотациите на предлог на надлежното министерство по претходна согласност на Министерството за финансии.
Висината на блок дотацијата не може да биде помала од износот на средствата од Буџетот на Република Северна Македонија кои се користат за таа намена за таа област во претходната година од годината во која се пренесува соодветната надлежност. Блок дотацијата се искажува на соодветни позиции кај буџетските корисници во Буџетот.

ОБРАЗОВАНИЕ

Основно образование

Уредбите за методологија за утврдување на критериуми за распределба на блок дотации во основното образование се носат секоја година, а согласно Буџетот на Република Северна Македонија, во раздел 16001, Програма А-Децентрализација, Потпрограма А2-пренесување на надлежностите на единиците на локалната самоуправа, планирани се средства за финансирање на пренесените надлежности во основното образование. Распределбата на средствата од блок дотациијата за основно образование по општини е по формула. Елементи односно критериуми за распределба на блок дотации за основно образование по општини се:
-основна сума по општина,
-број на ученици во општината,
-број на ученици во предметна настава,
-број на ученици со посебни потреби,
-густина на населеност на општината.
Во распределбата се користи и механизам на прагови (долен и горен праг).

Средно образование

Средното образование е задолжително за секој граѓанин, под еднакви услови утврдени со Законот за средното образование[1]. Средното образование во јавните средни училишта е бесплатно.
Средните училишта се организираат како јавни средни училишта (средно општинско училиште, односно средно училиште на Градот Скопје и државно средно училиште) и приватни средни училишта. Јавните средни училишта (средно

[1] Член 3 од Закон за средно образование

општинско училиште, односно средно училиште на Градот Скопје) се основаат од општините односно Градот Скопје.

Уредбите за методологија за утврдување на критериуми за распределба на блок дотации во средното образование, се носат во тековната за наредната година, а согласно Буџетот на Република Северна Македонија, во раздел 160.01, Програма А-Децентрализација, Потпрограма А2-пренесување на надлежностите на единиците на локалната самоуправа, планирани се средства за финансирање на пренесените надлежности во средното образование.

Критериуми за распределба на блок дотациите за средното образование по општини и градот Скопје се:

- основна сума по општина и Градот Скопје,
- број на ученици во средно образование во општината и Градот Скопје,
- број на ученици во стручно образование во општината и Градот Скопје и
- број на ученици со посебни потреби во средно образование во општината и Градот Скопје.

Организацијата за економска соработка и развој (ОЕЦД) во 2018 година во 79 држави и провинции во светот има спроведено меѓународно тестирање ПИСА (Програма за меѓународно оценување на ученици). ПИСА е меѓународна студија која ги мери способностите и знаењата на учениците од средните училишта на возраст од 15 години. Со ова тестирање биле опфатени околу 5.500 ученици од сите јавни средни училишта во Република Северна Македонија кои биле тестирани во три категории – наука, математика и писменост (читање). Според резултатот од ова тестирање, Република Северна Македонија се наоѓа на 67-то место од 79 држави и провинции во светот. Тоа претставува извесен напредок во однос на тестирањето ПИСА во 2015-та, кога Република Северна Македонија беше меѓу последните пет земји во сите три категории кои се тестираат, односно на 72 место. Резултатите од тестирањето треба да послужат за анализа на образовните политики и нивно приспособување со цел подобрување на постигнувањата на учениците и нивна конкурентност со учениците како на локално така и на глобално ниво.

СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА И ЗАШТИТА НА ДЕЦАТА

Јавните установи за социјална заштита-домови за стари лица

Уредбите за методологија за утврдување на критериуми за распределба на блок дотации за јавните установи за социјална заштита-домови за стари лица се носат секоја година, а согласно Буџетот на Република Северна Македонија во Раздел 15001 – Министерство за труд и социјална политика, Потпрограма А2 – Пренесување на надлежности на ЕЛС, планирани се средства за финансирање на дејноста социјална заштита-домови за стари лица.

Распределбата на блок дотации се врши според следните критериуми:

- основна сума по корисник за сместување во општински јавни установи за стари лица согласно состојбата на корисникот, подвижен или неподвижен и партиципацијата на корисникот во услугата, со вкалкулирани трошоци за греење за 2 (два) месеца повеќе од останатите општински јавни установи за стари лица каде што периодот на греење значително е подолг од периодот на греење во останатите општини;
- број на сместени лица (корисници на социјална услуга) во општински јавни установи за стари лица и
- број на вработени во општински јавни установи за стари лица.

Јавните установи за деца-детски градинки и центри за ран детски развој во состав на јавните детски градинки

Уредбите за методологија за утврдување на критериуми за распределба на блок дотации за јавните установи за деца-детски градинки и центри за ран детски развој во состав на јавните детски градинки во општините се носат секоја година, врз основа на член 12 став 2 од Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа.

Согласно Буџетот на Република Северна Македонија, во Раздел 15001-Министерство за труд и социјална политика, Програма А, Потпрограма А2 – Пренесување на надлежности на ЕЛС, планирани се средства за финансирање на дејноста згрижување и воспитување на деца - општински јавни установи за деца - детски градинки.

Распределбата на блок дотации се врши според следните критериуми:

- основна сума по дете за престој на дете во општинска јавна установа за деца-детска градинка и центри за ран детски развој во состав на јавни детски градинки;
- број на деца во општинска јавна установа за деца – детска градинка и центри за ран детски развој во состав на јавни детски градинки и
- број на вработени во општинска јавна установа за деца - детска градинка.

КУЛТУРА

Согласно Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа Уредбите за методологија за утврдување на критериуми за распределба на блок дотации од областа на културата се носат секоја година, а согласно со Буџетот на Република Северна Македонија финансирање на пренесените надлежности од областа на културата се врши во раздел 18010, Потпрограма А2 - пренесување на надлежностите на единиците на локалната самоуправа, на ставка 443, преку блок

дотации и истите наменски се распределуваат на општините и на Градот Скопје, планирани се средства за финансирање на пренесените надлежности од областа на културата.

Распределбата на средствата за блок дотации се врши според следните критериуми:

- број на вработени во локалните установи од областа на културата по општини;
- трошоци за реализирање на дејностите од областа на културата според вкупната површина на објектите во кои се сместени локалните установи во општината и
- реализирање на дејностите од областа на културата.

Институции што се надлежни за спроведување и следење на реализација на пренесените надлежности кои се финансираат со средства од блок дотации

Надлежни институции се:

1. Влада на Република Северна Македонија,
2. Министерство за локална самоуправа,
3. Министерство за финансии,
4. Министерство за образование и наука,
5. Министерство за труд и социјална политика,
6. Министерство за култура,
7. Град Скопје,
8. Општини и општините во Град Скопје и
9. Комисија за следење на развојот на системот за финансирање на општините.

Министерството за локална самоуправа, Министерството за финансии заедно со Министерството за образование и наука, Министерството за труд и социјална политика и Министерството за култура се надлежни институции одговорни за следење и мониторинг на блок дотациите, дефинирани со одредбите од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа. Општините, општините во Градот Скопје и Градот Скопје се надлежни за спроведување на надлежностите кои се финансираат со блок дотации.

Министерство за локална самоуправа

Министерството за локална самоуправа е надлежно за вршење на работите што се однесуваат на локалната самоуправа. Исто така, министерството е надлежно за вршење надзор над законитоста на прописите на општината. Согласно Законот за организација и работа на органите на државната управа, Министерството за локална самоуправа ги врши работите што се однесуваат на следење на развојот и предлагањето мерки за унапредување на локалната самоуправа, следење на

состојбата за територијалната поделба и развивање стандарди за големината, населението и потребите на единиците на локалната самоуправа, предлагањето на системот, политиката, мерките и инструментите за остварување рамномерен регионален развој и за поттикнување на развојот на стопански недоволно развиените подрачја, остварувањето и користењето на средствата наменети за стопански недоволно развиените подрачја, надзорот од негова надлежност и врши други работи утврдени со закон.

Министерство за финансии

Контрола на материјалното и финансиското работење на општината врши Министерството за финансии, согласно одредбите од Законот за локалната самоуправа.
Министерството најдоцна до 30 септември во тековната година, со Буџетски циркулар ја известува секоја општина одделно за видот и висината на дотациите за наредната буџетска година и за доставените полугодишни и годишни извештаи за развојот на системот за финансирање на општините ја информира Владата на Република Северна Македонија. Министерството е надлежно за насочување на средствата за блок дотации по општините и Градот Скопје од Буџетот на Република Северна Македонија преку надлежните министерства, согласно одредбите од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа.

Министерство за образование и наука, Министерство за труд и социјална политика и Министерство за култура

Министерството за образование и наука, Министерството за труд и социјална политика и Министерството за култура се надлежни за насочување на средствата од блок дотациите по општини и Градот Скопје, месечно или по динамика во договор со Министерството за финансии.
Надлежните министерства изготвуваат методологија за утврдување на критериуми за распределба на блок дотациите, која се базира на формула со користење на соодветни показатели на потребите за секоја програма. Владата на Република Северна Македонија донесува Уредба за методологијата за утврдување на критериумите за распределба на блок дотациите на предлог на надлежното министерство по претходна согласност на МФ и Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на општините. Исто така, министерствата се надлежни за вршење надзор над надлежностите што ги врши општината, согласно одредбите од Законот за локалната самоуправа.

Комисија за следење на развојот на системот за финансирање на општините

Заради следење на развојот на системот за финансирање на општините, Владата на Република Северна Македонија по предлог на МФ, формира Комисија за следење на развојот на системот за финансирање на општините.
Комисијата ја сочинуваат претставници од МЛС, МФ, МОН, МТСП и Заедницата на единиците на локалната самоуправа на Република Северна Македонија.
Комисијата за својата работа донесува деловник за работа. Административните работи за потребите на Комисијата член, ги врши Министерството за финансии.

Општини и Градот Скопје

Општините и Градот Скопје се приматели на средства согласно Уредбите што секоја година Владата ги донесува, на предлог на надлежното министерство по претходна согласност на МФ и Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на општините. Тие средства понатаму општините и Градот Скопје ги распределуваат до локалните установи од областа образованието, детската и социјална заштита и култура заради нивно непречено работење. Сите општини со одредени исклучоци, односно општини кои во своето седиште немаат општински средни училишта, локални установи од социјалната заштита- домови за стари лица и локални установи од културата се носители на средствата од блок дотациите.

2. Законска регулатива

- Закон за локалната самоуправа („Службен весник на РМ" број 5/02, 84/2020 и 169/2020);
- Закон за финансирањето на ЕЛС („Службен весник на РМ" број 61/04, 96/04, 22/07, 67/07, 156/09, 47/11, 192/15, 209/18 и „Службен весник на РСМ" број 244/19, 82/2020, 53/2021 и 77/2021);
- Буџет на Република Македонија за 2015, 2016, 2017, 2018 и 2019 („Службен весник на РМ" број 155/2014, 209/2015, 191/2016, 196/2017, 238/2018, и Буџет на Република Северна Македонија за 2020 („Службен весник на РСМ" број 265/2019");
- Изменување и дополнување на Буџетот на Република Македонија за 2015, 2016, 2017 и 2018 година („Службен весник на РМ" број 144/2015, 143/2016, 179/2016, 109/2017 и 207/2018);
- Изменување и дополнување на Буџетот на Република Северна Македонија за 2019 и 2020 година („Службен весник на РМ" број 211/2019 и 126/2020);

- Закон за организација и работа на органите на државната управа („Службен весник на РМ" број 58/00, 44/02, 82/08, 167/10, 36/11, 51/11, 96/19, 110/19 и 154/19);
- Законот за финансиска поддршка на ЕЛС и единките корисници основани од ЕЛС за финансирање на доспеани, а неплатени обврски („Службен весник на РМ" број 209/2018);
- Закон за основното образование („Службен весник на РСМ" број 161/2019, 76/20 и 229/20);
- Закон за основното образование („Службен весник на РМ" број 103/08, 33/10, 112/10, 116/10, 156/10, 18/11, 42/11, 51/11, 6/12, 100/12, 24/13, 41/14, 116/14, 135/14, 10/15, 98/15, 145/15, 30/16, 127/16, 67/17 и 64/18);
- Закон за средното образование („Службен весник на РМ" број 44/95, 16/96, 24/96, 34/96, 35/97, 82/99, 41/01, 29/02, 52/02, 40/03, 42/03, 78/03, 67/04, 30/05, 51/05, 55/05, 113/05, 3/06, 35/06, 71/06, 30/07, 49/07, 81/08, 92/08, 98/08, 142/08, 88/09, 33/10, 116/10, 156/10, 18/11, 42/11, 51/11, 6/12, 100/12, 24/13, 41/14, 116/14, 135/14, 10/15, 98/15, 145/15, 30/16, 127/16, 67/17, 64/18 и „Службен весник на РСМ" број 161/19, 76/20 и 229/20);
- Закон за стручно образование и обука (Службен Весник на РМ број 71/06, 117/08, 148/09, 17/11, 24/13, 137/13, 41/14, 145/15, 55/16, 64/18 и 275/19);
- Закон за ученичкиот стандард („Службен весник на РМ" број 52/05, 117/08, 17/11, 135/11, 15/13, 41/14, 146/15, 30/16, 64/18 и „Сл.весник на РСМ" број 20/2019, 84/20, 248/20 и 302/2020);
- Законот за изменување и дополнување на Законот за превоз во сообраќајот („Службен весник на РМ" број 187/2013 и 163/2018);
- Закон за заштита на децата („Службен весник на РМ" број 23/13, 12/14, 44/14, 144/14, 10/15, 25/15, 150/15, 192/15, 27/16, 163/17, 21/18, 198/18 и „Службен весник на РСМ" број 104/19, 146/19, 275/19, 88/20 и 311/20);
- Закон за социјалната заштита („Службен весник на РМ" број 79/09, 36/11, 51/11, 166/12, 15/13, 79/13, 164/13, 187/13, 38/14, 44/14, 116/14, 180/14, 33/15, 72/15, 104/15, 150/15, 173/15, 192/15, 30/16, 163/17 и 51/18);
- Закон за социјалната заштита („Службен весник на РСМ" број 104/19, 146/19, 275/19, 89/20, 302/20 и 311/20);
- Закон за социјална сигурност за старите лица („Службен весник на РМ" број 104/2019);
- Закон за културата („Службен весник на РМ" број 31/98, 49/03, 66/03, 82/05, 24/07, 15/08, 116/10, 47/11, 51/11, 136/12, 23/13, 187/13, 44/14, 61/15, 154/15, 39/16 и 11/18) и „Службен весник на РСМ" број 90/2020 и 169/20);
- Закон за Градот Скопје („Службен весник на РМ"број 55/04 и 158/11);

- Програми за унапредување на дејноста на ученичкиот стандард за 2017, 2018, 2019 и 2020 година (Службен Весник на РМ број 196/2016, 156/2017, 17/2018, 186/2018, 165/2018, 225/2018, 5/2019, 237/2019, 266/2019, 277/2019, 84/2020, 166/2020, 240/2020, 254/2020 и 269/2020);
- Програма за одржлив локален развој и децентрализација 2015-2020 на Владата на Република Северна Македонија;
- Акциски план за спроведување на Програмата за одржлив локален развој и децентрализација 2015-2020 на Владата на Република Северна Македонија;
- Националната стратегија за развој на културата за период 2013-2017 година („Службен весник на РМ" број 15/2013) и
- Националната стратегија за развој на културата за период 2018-2022 година („Службен весник на РМ" број 81/2018).

2.1. Подзаконска регулатива:

- Уредби за методологијата за утврдување на критериуми за распределба на блок дотации за основно образование по општини за 2017, 2018, 2019 и 2020 година („Службен весник на РМ" број 81/16, 133/2017, 181/18 и 177/19);
- Уредби за методологијата за утврдување на критериуми за распределба на блок дотации за средното образование по општини и Градот Скопје за 2017, 2018, 2019 и 2020 година („Службен весник на РМ" број 81/16, 127/2017, 181/18 и 177/19);
- Уредби за методологијата за утврдување на критериуми за распределба на блок дотации за јавните установи за деца-детски градинки и центри за ран детски развој во состав на јавни детски градинки по општини за 2017, 2018, 2019 и 2020 година („Службен весник на РМ" број 120/16, 138/2017, 134/18 и 245/19);
- Уредби за методологијата за утврдување на критериуми за распределба на блок дотации за јавните установи за социјална заштита-домови за стари лица општини за 2017, 2018, 2019 и 2020 година („Службен весник на РМ" број 126/16, 140/17, 145/18 и 252/19);
- Уредби за методологијата за утврдување на критериуми за распределба на блок дотации од областа на културата за 2017, 2018, 2019 и 2020 година („Службен весник на РМ" број 75/16, 153/17, 168/18 и 149/19);
- Одлука за утврдување на мрежата на национални установи од областа на културата („Службен весник на РМ" број 84 од 22.12.2003 година) и
- Одлуки за основање на Национални установи на културата („Службен весник на РМ"број 12/2007, 120/2007, 10/2008, 96/2008, 120/2008, 94/2010, 25/2011, 79/2011, 4/2013, 44/2018, 201/2018 и 276/2019).

Уредби со сила на закон донесени од Владата на РСМ за управување и надминување на последиците од кризата и тоа:

- Уредба со законска сила за примена на Законот за локална самоуправа за време на вонредна состојба („Службен весник на РСМ" број 84/20, и 169/20)

II.ЦЕЛИ, ОПФАТ И МЕТОДОЛОГИЈА НА РЕВИЗИЈА

1. Цели на ревизијата

1.1. Ревизијата е спроведена со цел да се даде оценка на ефективноста на мерките и активностите во функција на реализација на пренесените надлежности кои се финансираат со средства од блок дотациите преку утврдување на состојбите и проблемите со кои се соочуваат инволвираните институции и со давање на препораки за нивно надминување за да се обезбеди подобрување на целокупните состојби во областа предмет на ревизија.

1.2. Ревизијата на успешност на тема "Ефективност на мерките и активностите во функција на реализација на пренесените надлежности кои се финансираат со средства од блок дотации" е извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2020 година, со цел да дадеме одговор на прашањето: „Дали воспоставените мерки и активности овозможуваат ефективно извршување на пренесените надлежности кои се финансираат со средства од блок дотации„.

1.3. Со ревизијата на успешност опфатени се следните области:

- Нормативните акти за регулирање на блок дотациите за образование, детската и социјалната заштита и култура и

- Управување со блок дотациите од областа на основното и средно образование, детската и социјална заштита и култура, за период 2017-2020 година.

2. Опфат на ревизија

2.1. Со ревизијата на успешност беа опфатени следните субјекти:
- Министерство за локална самоуправа;
- Министерство за образование и наука;
- Министерство за труд и социјална политика;
- Министерство за култура;
- Град Скопје;
- Општина Велес;
- Општина Битола и
- Општина Охрид.

2.2. Со ревизијата на успешност го опфативме период од 2017 до 2019 година, како и одредени области, прашања и настани пред 2017 и последователно до денот на известувањето од извршената ревизија.

2.3. При спроведување на ревизијата на успешност во одредени сегменти имавме ограничување на обемот и начинот на вршење на ревизорските постапки, поради состојбата предизвикана со светската пандемија Ковид 19.

3. Методологија

3.1. Ревизијата на успешност е извршена во согласност со стандардите за државна ревизија на Меѓународната организација на ВРИ (ИНТОСАИ) кои се пропишани за примена во РМ при вршењето на државната ревизија.

3.2. Ревизијата на успешност е независно испитување на ефикасноста и ефективноста на владините активности, програми или организации, со оправдана почит кон економијата и целта која води кон подобрувања.

3.3. Оваа ревизијата на успешност преставува објективна и систематска проверка на докази со цел обезбедување на независна проценка на ефектите на мерките и активностите во функција на реализација на пренесените надлежности кои се финансираат со средства од блок дотациите.

3.4. Заклучоците од оваа ревизија на успешност се насочени кон унапредување и подобрување на ефективноста на мерките и активностите во функција на реализација на пренесените надлежности кои се финансираат со средства од блок дотации, особено при носење на одлуки од страна на надлежните институции кои имаат одговорност за преземање односно иницирање на корективни/идни дејствија содржани во препораките, произлезени од оваа ревизија на успешност.

3.5. Кај оваа ревизија на успешност ги следевме и комбиниравме пристапите ориентирани кон активностите, резултатите и проблемите. Ревизијата беше насочена кон проверка, анализи и испитувања на донесените мерки и активности во функција на реализација на пренесените надлежности кои се финансираат со средства од блок дотации, како и детектирање на причините за проблемите кои се јавуваат во финансирањето на пренесените надлежности на ЕЛС.

Ревизорскиот пристап ја утврдува природата на ревизијата која треба да се направи. Исто така, ревизорскиот пристап ги дефинира потребното знаење,

информации и податоци кои треба да се обезбедат и анализираат, како и ревизорските постапки кои треба да се спроведат.

3.6. Со цел добивање на релевантни и доволни ревизорски докази кои водат кон ревизорските наоди, заклучоци и препораки ги користевме **техниките** на ревизија на успешност и тоа:
   - анализа на законската и подзаконска регулатива поврзана со темата, мерките и активностите во функција на реализација на пренесените надлежности кои се финансираат со средства од блок дотации (законски и подзаконски акти, уредби, упатства, изготвени анализи, извештаи);
   - интервјуа со одговорни лица кај субјектите кои се опфатени со истражувањето;
   - собирање на податоци;
   - компаративни анализи (податоци МОН и ДЗС);
   - анализа на добиените податоци - МОН, МТСП, МК, Градот Скопје, АВР, Општини
   - Прашалник до општините во Република Северна Македонија и анализа на добиените одговори.

3.7. Ревизијата на успешност е извршена во периодот од 10.09.2020 до 29.01.2021 година, од тим на Државниот завод за ревизија.

3.8. Резултатите од спроведената ревизија на успешност беа презентирани на завршен состанок на ден 10.03.2021 година.
На Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор за извршената ревизија на успешност на тема „**"Ефективност на мерките и активностите во функција на реализација на пренесените надлежности кои се финансираат со средства од блок дотации"** , добиени се забелешки од одговорното лице на:
Министерството за образование и наука, за точката 2.1.8. кое претставува известување за преземени мерки и активности и Министерството за финансии за точката 1.1.2. и Препраките за Министерство за финансии - Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на општините кое не содржи дополнителни информации кои би имале влијание врз утврдените состојби, туку претставува известување за причините за утврдените состојби кои ревизијата ги имаше предвид при вршењето на ревизијата.

3.9. Прелиминарните истражувања беа насочени кон две области заради стекнување информации, и тоа: за нормативните акти за регулирање на блок дотациите за образование, детска и социјална заштита и култура, како и за управување со блок дотациите од областа на основното и средно образование, детската и социјална заштита и култура, за период 2017-2020 година. Од заклучоците кои произлегоа од прелиминарните истражувања, оценивме за потребно да ја спроведеме ревизијата на успешност.

Препораките кои произлегоа од утврдените состојби од оваа ревизија на успешност ќе имаат додадена вредност при понатамошното преземање на мерки и активности во функција на реализација на пренесените надлежности кои се финансираат со средства од блок дотации, а особено при носење на одлуки од страна на надлежните органи кои имаат одговорност за преземање идни дејствија.

III. РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

Ревизорска област 1 – Нормативните акти за регулирање на блок дотациите за образование, детска и социјална заштита и култура

1.1. Недоволно дефинирање на блок дотациите во законската регулатива и опфат во програмските документи за спроведување на децентрализацијата во областа на блок дотациите

1.1.1. Надлежните министерства изготвуваат методологија за утврдување на критериумите за распределба на блок дотациите, која се базира на формула со користење на соодветни показатели на потребите за секоја програма. Владата на Република Северна Македонија донесува Уредба за методологијата за утврдување на критериумите за распределба на блок дотациите на предлог на надлежното министерство по претходна согласност на МФ и Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на општините. Висината на блок дотацијата не може да биде помала од износот на средствата од Буџетот на Република Северна Македонија кои се користат за таа намена, за таа област во претходната година од годината во која се пренесува соодветната надлежност. Со увид во документацијата на надлежните министерства го утврдивме следното:

- Уредбите за методологијата за утврдување на критериумите за распределба на блок дотациите се секоја година идентични, односно нема промена во утврдените критериуми за распределба на блок дотациите или воведување на нови што упатува на заклучок дека од страна на надлежните министерства и тела, не се преземаат доволно активности и мерки со цел подобрување на состојбите околу финансирањето на пренесените надлежности на ЕЛС.
- Висината на блок дотациите секоја година се утврдува врз основа на историски податоци.
- Дотациите се трансферираат најдоцна до последниот работен ден во месецот за претходниот месец, со исклучок на последната рата, која се трансферира најдоцна до 15 декември во тековната буџетска година, кои рокови во пракса се почитуваат.
- Системот за финансирање на надлежностите на ЕЛС не е заснован на начелото на финансирање на надлежности (функции) туку на финансирање на институции по дејности од образованието, детската и социјална заштита и културата. На тој начин со децентрализацијата не е обезбеден хармоничен и избалансиран однос меѓу демографскиот, економскиот и културниот развој на државата, постојат разлики

поради нееднаквата развиеност на урбаните и руралните општини, со што сите општини неможат подеднакво да учествуваат во децентрализираните процеси во сите области.

Оттука, законската регулатива предвидува пренесените надлежности да бидат финансирани со блок дотации во образованието, културата, рана детска заштита и заштита на стари лица, чија висина се утврдува со критериуми, но без анализа и промена на критериумите во функција на подобрување на финансирањето на пренесените надлежности на општините.

1.1.2. Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на општините е тело[2] формирано од Владата на Република Северна Македонија по предлог на министерот за финансии. Истата има за цел: да го следи наменското користење на дотациите преку следење на примената на критериумите за распределба на дотациите, да предлага мерки за подобрување на системот на дотации, да дава препораки за надминување на констатирани недостатоци, а ја следи и транспарентноста на процедурите и нивна доследна реализација при распределбата на средствата од дотациите. Истата има обврска да изготвува полугодишни и годишни извештаи за развојот на системот за финансирање на општините во кои утврдува предлози за подобрување на системот и дава мислење на Уредбата за методологија за распределба на приходите од данок на додадена вредност и на Уредбата за методологија за утврдување на критериуми за распределба на блок дотациите. Комисијата за вршење на работите може да бара потребни податоци од надлежните министерства во зависност од видот на податоците. Извештаите, Комисијата ги доставува до МФ со кои ја информира Владата на Република Северна Македонија.

Според документацијата која ја обезбедивме го утврдивме следното:

- последниот извештај – годишен извештај за развојот на системот за финансирање на општините за 2019 година не е изготвен, што значи дека немало услови да се предвидат активности во 2020 година за да се коригираат одредени слабости, односно не се обезбедува континуитет во преземање на активности по однос на препораки на комисијата содржани во извештаите поради задоцнето донесување на истите;
- состаноците на Комисијата се најчесто заради донесување на Уредбите за методологија за распределба на приходите од данок на додадена вредност и утврдување на критериуми за распределба на блок дотациите, иако истата има и други значајни надлежности и

[2]Решение за формирање на Комисија за следење на развојот на системот за финансирање на општините бр.44-2992 /1 од 10.04.2018

- не е дефинирано нивото на компетенции на членовите на Комисијата, што може да е пречка во донесување на одлуки, дали според нивото членовите на Комисијата имаат или не надлежности за донесување на одлуки за унапредување на процесот на децентрализацијата, а имајќи во предвид дека во комисијата членуваат претставници од надлежните министерства, од администрацијата.

  Имајќи ја во предвид значајноста на улогата на Комисијата предвидена во законската регулатива[3]- основ за преземање на мерки и активности при планирање и распределба на блок дотациите од една страна, неизготвување навремени годишни извештаи, неможноста за навремено имплементирање на дадените препораките, соработката со институциите, ја доведува во прашање ефективноста и функционалноста на истата, а со тоа и можноста за соодветно финансирање на пренесените надлежности на ЕЛС.

1.1.3. Согласно Записникот од седница на Влада од октомври 2017 година, Владата на Република Северна Македонија го задолжила МЛС да формира Меѓуресорска работна група со претставници од ресорните министерства и ЗЕЛС (МФ, МОН, МТСП, МК, МВР, ЗЕЛС а координатор е заменик министер за локална самоуправа). Работната група[4] имала обврска да подготви детална анализа на состојбите во областите во кои се доделуваат наменски и блок дотации за општините и да предложи редефинирање на начинот и утврдувањето на критериумите за наменските и блок дотациите за општините и да достави информација по однос на резултатите од таа анализа најдоцна до мај 2018 година. Во истата биле вклучени странски и домашни експерти. За поддршка и координација на активностите на Меѓуресорската работна група формирано е посебно тело во МЛС.

По барање на Меѓуресорската работна група до МФ, преку Проектот за подобрување на општинските услуги, финансиран од страна на Светска банка, биле ангажирани еден странски и еден домашен експерт како техничка поддршка на процесот.

Резултат од работењето на Меѓуресорската работна група е Извештај за анализата на состојбите со финансирањето на пренесените надлежности на општините со Предлог за редефинирање на начинот и утврдување на критериумите за наменските и блок дотации за општините.

Врз основа на анализа од страна на домашниот и меѓународниот експерт, биле утврдени следните генерални проблеми и предизвици за унапредување

[3] Член 15 од Закон за финансирање на единици на локалната самоуправа
[4] Решение бр. 02-2375/1 од 15.12.2017 година

на системот на наменски/блок дотации и на целокупниот систем на финансирање на единиците на локалната самоуправа:

- недоволно финансирање на единиците на локалната самоуправа;
- институционална децентрализација, а не функционална;
- неефективна централна контрола на нивоата на вработување на локално ниво;
- незначителна вклученост на општините во финансирањето на децентрализираните сектори од сопствени извори;
- потреба од значително подобрување на ефикасноста со менаџирањето на локалните финансии од страна на општините;
- недоволна транспарентност и предвидливост;
- потреба од допрецизирање на минимум стандарди и
- потреба од измени во системот за финансирање на превозот на ученици од средни училишта.

Во извештајот е даден предлог за редефинирање на начинот и утврдувањето на критериумите за наменски и блок дотации, со **3 предлог сценарија** за финансирање на надлежностите на општините со проекции и симулации на нивната финансиска одржливост на среден и долг рок.

- Продолжување со постојниот начин на финансирање со наменски и блок дотации и воведување систем за воедначување;
- Унапредување на системот на наменски и блок дотации со финансирање на надлежностите (функции) на општините и воведување систем за воедначување и
- Давање финансиска автономија на општините со замена на наменските и блок дотации со една обединета општа блок дотација.

Од страна на Меѓуресорската работна група, изготвен е Извештај за анализа на состојбите и дадени се 18 препораки. Врз основа на Информацијата[5] на МРГ, Владата на Република Северна Македонија донела заклучок[6] согласно кој надлежните министерства – МФ, МЛС, МО, МОН, МК, МТСП се задолжени секој во делот на својата надлежност, а најдоцна до 30.06.2020 година да доставaт информација до Владата за реализација на истите, со акциски план за спроведување на препораките. Според дадените задолженија само Министерството за одбрана има доставено информација за реализација на препорака 14 од гореспоменатиот заклучок на Владата - преземени активности за воведување на блок дотација до ЕЛС за функционирање на ППЗ. Во таа насока МО има изготвено Акциски план со активности за измена

[5] Информација за редефинирање на начинот и утврдување на критериумите за наменските и блок дотации за општините

[6] Нацрт- записник од 15 – та седница на Владата на Република Северна Македонија бр. 44-1307/1 од 10.03.2020

во законската регулатива и донесување Уредба за методологија за утврдување на критериуми за распределба на блок дотации. Предвидено е воведувањето на блок дотацијата за ППЗ да започне во 2022 година.

Според одговорите од надлежните министерства досега не се преземени доволно активности во насока на спроведување на препораките што укажува на неподготвеност на надлежните министерства за редефинирање на начинот и утврдувањето на критериумите за наменските и блок дотациите за општините.

1.1.4. Еден од приоритетите кои се наведени во Програмата на Владата на РСМ за период 2020 – 2024 година е продолжување на процесот на децентрализација, во функција на обезбедување дополнителна демократизација на општеството, поефикасно и поекономично обезбедување и испорачување на услугите и засилен локален развој. Во наредниот период треба да се продолжи со политиките за развој на општините односно фискална децентрализација и рамномерен регионален развој со цел зајакнување на финансиските извори на општините, но воедно и зголемување на одговорноста и транспарентноста на нивното работење.

Во функција на наведеното МФ има изготвено Информација за унапредување на процесот на фискалната децентрализација во РСМ која е разгледана на 54 –та седница на Владата на РСМ од 16.03.2021 година. Оваа информација ги опфаќа приоритетните активности и мерки за унапредување на фискалната децентрализација преку:

- зголемување на финансиската дисциплина и ефикасност;
- намалување и репрограмирање на доспеаните а ненамирени обврски на ЕЛС, локалните институции и локалните јавни претпријатија;
- подобрување на фискалниот капацитет и зголемување на приходите на општините и
- подобрување на капацитетот на општините и зајакнување на фискалната одговорност.

Во рамки на активноста за подобрување на фискалниот капацитет и зголемување на приходите на општините една од активности е подобрување на критериумите за распределба на доделените средства за пренесените надлежности во областа на основното и средното образование, културата, детската заштита и заштита на стари лица и противпожарна заштита.

Со цел реализација на оваа и другите активности, донесени се заклучоци со кои Министерството за финансии се задолжува во периодот март - април да одржи јавна расправа по утврдените приоритети со единиците на локалната самоуправа, ЗЕЛС и други заинтересирани страни, како и да изготви предлог законски решенија по однос на истите до почетокот на мај 2021 година.

2. Ревизорска област 2 – Управување со блок дотации од областа на основното и средното образование, детската и социјална заштита и култура, за период 2017-2020 година

Од Буџетот на Република Северна Македонија секоја година се издојуваат средства за финансирање на пренесените надлежности преку надлежните министерства од областа на основното и средното образование, детската заштита и социјална заштита и култура.

Учеството на блок дотациите по години во вкупните средства на Буџетот на Република Северна Македонија изнесува:

- во 2017 година 6,62%;
- во 2018 година 6,54%;
- во 2019 година 6,78% и
- во 2020 година е 6,34%.

Од анализа на податоците може да констатираме дека процентот - % на учество на блок дотациите во вкупните средства на Буџетот на РСМ се движи од 6,34 %до 6.78%, што значи дека во период од неколку години учеството на блок дотациите во Буџетот не е променето кое има влијание на степенот на фискалната децентрализација во РСМ.

Учеството на приходите на ЕЛС како % од БДП во 2019 година, во РСМ изнесува 4,9% што е повисоко во однос на земјите од регионот (Албанија 3,6%, Босна и Херцеговина 4,5% , Словенија 4,7% и Турција 3,5%). Од друга страна учеството на приходите на ЕЛС во БДП е за 5% пониско од просекот во ЕУ (10,6%). Според податоците за реализација на расходите во 2019 година (учество од околу 5,2 % во БДП) РСМ во однос на нивото на децентрализација влегува во групата на земји што се средно децентрализирани.

Табела бр.1

						во 000 денари
Блок дотации за пренесени надлежности за период 2017 - 2020 година						
Блок дотации по години	Блок дотации од МОН		Блок дотации од МК	Блок дотации од МТСП		Вкупно блок дотација
	основно	средно	култура	детска заштита	домови за стари лца	
Блок дотации за 2017 година	8.870.000	4.150.000	234.035	1.373.870	46.130	14.674.035
Вкупно 2017	13.020.000		234.035	1.373.870	46.130	14.674.035
Процент на учество во блок дотацијата за 2017 година	88,74%		1,60%	9,36%	0,30%	
Блок дотации за 2018 година	9.420.000	4.378.163	249.882	1.532.160	46.130	15.626.335
Вкупно 2018	13.798.163		249.882	1.532.160	46.130	15.626.335
Процент на учество во блок дотацијата за 2018 година	88,20%		1,70%	9,80%	0,30%	
Блок дотации за 2019 година	9.830.000	4.562.663	277.001	1.787.235	55.000	16.511.899
Вкупно 2019	14.392.663		277.001	1.787.235	55.000	16.511.899
Процент на учество во блок дотацијата за 2018 година	87,00%		1,70%	11,00%	0,30%	
Блок дотации за 2020 година	11.084.800	5.057.105	295.435	2.092.505	54.870	18.584.715
Вкупно 2020	16.141.905		295.435	2.092.505	54.870	18.584.715
Процент на учество во блок дотацијата за 2020 година	87,00%		1,60%	11,10%	0,30%	

2.1. Управување со блок дотации од областа на образованието

2.1.1. Со Буџетите на МОН[7] потпрограма А2-Пренесување на надлежностите на ЕЛС, предвидени се средства за финансирање на надлежностите - основно и средно образование. Износот на блок дотацијата за образование, изразено во проценти изнесува 87% од вкупниот износ на средства кои се распределуваат за блок дотации за период 2017-2020 година, прикажани погоре во **Табела број 1.**

Распределба на блок дотации за основно образование по општини е согласно критериуми[8] предвидени во Уредбите и тоа: основна сума по општина, вкупниот број на ученици во основното образование во општината, ученици во предметна настава, ученици со посебни потреби, густина на население во општината и механизми на прагови (долен и горен).

Во Законската регулатива[9] е утврдено дека главен елемент во формулата за распределба на блок дотациите е број на ученици во општините.

Покрај бројот на ученици, во пресметката на блок дотациите се користат и коефициенти[10] за густина на населеност кои се во функција на ретко населени општини, при што се земаат податоци од Пописот на населението од 2002 година.

Во пракса постои реален проблем, бидејќи во државата има поретко населени рурални општини, урбани големи и урбани мали општини, од кои дел се со мал број на ученици, што претставува ризик од користење на коефициенти за густина на населението кои не одговараат на точната состојба на терен.

Оттука примената на критериумите во Уредбата, упатува на ризик од отстапувања во споредба со добиените дотации доколку не се користи и механизам на прагови (долен и горен праг) за усогласување, односно прагови кои не дозволуваат големи отстапувања во споредба со добиените блок дотации во претходната година.

Исто така, нагласуваме дека во законската регулатива, предвидено е општината да ја дополнува добиената блок дотација за основно образование со средства од сопствени извори, освен за бруто платите на вработените во

[7]Буџет на МОН за 2017, 2018, 2019 и 2020 година

[8]Уредби за методологијата за утврдување на критериумите за распределба на блок дотации за основно и средно образование период 2017 -2020 година

[9] член 157 од Законот за основното образование

[10]коефициент (пондер) за предметна настава (0.2); коефициент (пондер) за ученици со посебни потреби (1) и коефициент (пондер) за густина на населеност на општина:
до 20 жители на км2 - (0.6)
од 20 до 50 жители на км2 - (0.4)
од 50 до 70 жители на км2 - (0.2)

училиштата[11], така да со предвидените критериуми во Уредбата, мора да се обезбедат доволно средства за бруто плати за основно образование.

2.1.2. Врз основа на документацијата - обезбедени податоци од МОН и ДЗС, направена е анализа при што ревизијата утврди дека во учебните 2017/2018, 2018/2019 и 2019/2020, бројот на ученици континуирано се намалува, бројот на училишта е непроменет. Утврдените состојби се прикажани во следната табела:

Табела бр.2

Преглед по учебни години 2017-2020 година за основно образование				
учебна година	вкупен број на ученици податоци од МОН	вкупен број на пралелки податоци од ДЗС	број на централни училишта	број на подрачни училишта
2017-2018	190.219	11.252	349	650
2018-2019	188.839	10.919	350	645
2019-2020	185.957	10.931	350	636

Истите состојби се потврдени и со анализите[12] на МРГ, односно утврдено е дека постои тренд на намалување на бројот на ученици во основното образование во последните 10 години, а при тоа училишната мрежа останала непроменета.

Ова значи дека има општини со повеќе Централни основни училишта (ЦОУ), а со мал број на ученици распоредени во мал број на паралелки, поради што истите требало да преминат во подрачни училишта, односно намалување на бројот на ЦОУ. Исто така има општини со едно ЦОУ, со мал број на ученици и мал број на паралелки кое не ги исполнува условите согласно предвидените критериуми за број на ученици во паралелка да биде ЦОУ .

Оттука произлегува дека од страна на локалната и централната власт во временски период подолг од 10 години не е направена проценка за утврдување на реална (неопходна) мрежа на основни училишта во секоја општина, со што ќе се влијае на намалување на трошоците за бруто плати за наставниот кадар како и останатите трошоци неопходни за функционирање на посебен правен субјект – ЦОУ.

[11] член 158 од Законот за основното образование

[12] МРС – Меѓусекторска работна група – формирана со решение на министерот за локална самоуправа

Со ревизијата утрдивме дека Општина Велес има отпочнато рационализација на училишната мрежа и претставува пример што треба да го следат и другите општини.

Рационализацијата на мрежата на училишни објекти во Општина Велес е започната уште во учебната година 2006/2007 кога престанало да постои ОУ „Трајко Андреев", односно истото се припоило кон постоечкото ОУ „Блаже Коневски". Исто така во учебната година 2019/2020 година од две училишта ООУ „Благој Кирков" и ООУ „Јордан Хаџи Константинов – Џинот" формиран е нов правен субјект ООУ „Панко Брашнаров".

Со оглед на тоа што не е направена проценка за утврдување на мрежата на основни училишта во секоја општина, не е обезбедена и рационализација на трошоците за бруто плати како и за тековни трошоци неопходни за функционирање на секое од училиштата.

2.1.3. Со извршениот увид во документацијата на МОН, ревизијата констатира дека за периодот 2017-2020 просечно 84,5% од средствата за блок дотации за финансирање на надлежностите од основното образование, се однесуваат на бруто плати на вработените, или изразено во проценти по години е следен и тоа:

- 88% во 2017 година,
- 84% во 2018 година,
- 86% во 2019 година и
- со ноември 2020 година процентот за бруто плати е 80%.

Според извршената анализа учеството на потрошените средства за бруто плата во вкупните средства за блок дотации за основно образование по општини (79), по години се следни:

- 2017 година најмал % на потрошени средства за бруто плата од средства за блок дотации имала Општина Градско 65% од вкупните блок дотации за основно образование, а најголем % имала Општина Охрид 96%
- 2018 година најмал % на потрошени средства за бруто плата имала Општина Илинден 67%, а најголем % Општина Брвеница 91%
- 2019 година најмал % на потрошени средства за бруто плата имала Општина Илинден 68%, а најголем % Општина Могила со 94%
- 2020 година најмал % на потрошени средства за бруто плата имала Општина Илинден 62%, а најголем % Општина Могила со 90%.

Според горенаведеното во периодот од 2017 – 2020 година процентот на потрошените средства за бруто плати во основното образование се движи од 62% - 94%, а преостанатите средства се за покривање на основните тековни потреби на Централните основни училишта. Учеството на бруто платите во

вкупните блок дотации за основно образование по години и по општини е прикажано во Прилог 1- Преглед 1-4.

Оваа состојба упатува на ризик од недоволност на средства за покривање на останатите трошоци кои се неопходни за остварување на воспитно образовниот процес на учениците. Учеството на општините во останатите трошоци е незначително. Имајќи ги во предвид одредбите[13] за фазниот пристап на фискалната децентрализација кој се заснова на едно од начелата според кое учеството на централната власт во финансирање на пренесените надлежности потребно е да се намалува а учеството на општините да се зголемува.

2.1.4. Средното образование е уредено со законска регулатива[14] согласно која воспитно-образовната дејност на средното образование се извршува во средните училишта (јавни[15] и приватни). Во средното образование се остваруваат планови и програми за гимназиско и стручно образование[16]. Според податоци од МОН, состојбата со блок дотациите за средно образование по години е следна:

[13] членот 44 став 3 од ЗФЕЛС

[14]Закон за средното образование и Закон за стручно образование и обука

[15]Вкупниот број на јавни/општински средни училишта во Република Северна Македонија изнесува 96, кои се наоѓаат на подрачјата на 38 општини во Република Северна Македонија

[16]Член 32 од Законот за средното образование. Од вкупно 96 јавни/општински средни училишта, 21 средно училиште е гимназиско, 44 се стручни средни училишта и 31 се мешани (паралелки со гимназиско и паралелки со стручно средно образование). Средни стручни училишта по образовни профили се: земјоделско – ветеринарна, шумарско –дрво преработувачка, геолошко-рударска и металуршка, машинска, електро-техничка, хемиско – технолошка, текстилно – кожарска, графичка, лични услуги, градежно – геодетска, сообраќајна, угостителско – туристичка, економско - правна и трговска и здравствена.

Табела бр.3

Блок дотации за средно образование								000 денари
Години	основно	средно	вкупно блок дотации за образование	процент на учество на блок дотациите за средно образование во однос на вкупните блок дотации за образование	износ на бруто плата	број на ученици /податоци од МОН	број на вработени/податоци од МОН	број на паралелки /податоци од МОН
2017	8.870.000	**4.150.000**	13.020.000	31,87	246.403	67.728	8.095	3.234
2018	9.420.000	**4.378.163**	13.798.163	31,73	245.735	66.862	8.181	3.251
2019	9.830.000	**4.623.663**	14.453.663	31,99	261.221		8.151	
	11.109.900	**5.068.563**	16.178.463					
	11.084.800	**5.057.105**	16.141.905					
2020	11.140.220	**5.081.685**	16.221.905	31,33	303.931	65.504	8.170	3.267

- блок дотацијата за средното образование е приближно 32% од вкупната блок дотација за образование;
- од вкупните блок дотации за средното образование приближно 73% се бруто плати што се исплаќаат на вработените во средните училишта во Република Северна Македонија, но има општини кои за бруто плата издвојуваат и поголеми средства. Така во 2020 година, за бруто платата од вкупната блок дотација за средно образование, Општина Гостивар издвоила 87,01%, Општина Кичево 86,67%, Општина Кавадарци 81% и Општина Пробиштип 80,63%. Најмало учество на бруто платата во вкупната блок дотација за средно образувание има Општина Илинден 42,47%, Општина Липково 45,04% и Општина Гевгелија 47,75%;
- износот на блок дотацијата за средното образование секоја наредна година се зголемува во услови кога бројот на ученици се намалува. Така во учебната 2019/2020 блок дотацијата е поголема за 458.022 илјади денари во однос на претходната учебна година, а бројот на ученици во континуитет се намалува, или 1.358 ученици помалку во учебната 2019/2020 во однос на претходната учебна година;
- бројот на наставниот кадар по години се зголемува и се движи од 8.095 вработени во 2017 година, односно 8.170 во 2020 година.

Иако општината има можност да ја надополни добиената блок дотација со средства од сопствени извори, освен за платите на вработените во училиштата, општините не издвојуваат средства за финансирање на пренесените надлежности. Имајќи го во предвид фазниот пристап на фискална децентрализација едно од начелата е намалување на средствата во Буџетот на РСМ за функциите што ќе се пренесат во надлежност на општините.

Од погоренаведеното произлегува дека констатираната состојба не е во корелација со исполнувањето на основниот критериум наведен во Уредбите[17], односно со потребите на ученикот, односно во услови на континуирано намалување на бројот на ученици, а зголемување на бруто платите во средните училишта истото влијае на оневозможување на подобрување на условите во кои се одвива воспитно образовниот процес.

2.1.5. Блок дотацијата за средното образование согласно законската регулатива се изведува основно од бројот на учениците во средните училишта на своето подрачје[18]. Со податоците добиени од МОН за број на ученици и паралелки извршена е анализа и изготвен е Прилог 2- Преглед 5 кон извештајот во кој се прикажани состојби за средните училишта во Република Северна Македонија и тоа:

- недоволен е бројот на ученици во паралелки, тој број се движи од најмалку 8 до најмногу 31 ученик, односно најголем број од паралелките се со под минималниот број на ученици, кој број согласно законската регулатива е предвиден и не може да биде помал од 25 и поголем од 34 ученици во паралелка. Според анализата, оваа состојба е резултат на тоа што училиштата најчесто го применуваат еден од критериумите за формирање на паралелки –со помалку од 25 ученика во паралелка, врз основа на добиена согласност од основачот, а по претходно позитивно мислење од МОН[19] и
- од 38 општини во Република Северна Македонија и Градот Скопје на чие подрачје има средни училишта, од доставените прашалници за блок дотациите за средно образование, одговор добивме од 12 општини. Со анализа на одговорите на прашалниците констатиравме дека, само две општини имаат донесено интерен акт - методологија за распределба на блок дотациите. Недонесувањето на ваква интерна методологија од страна на општините придонесува за ризик од субјективност при распределбата на средствата како и ставање на одредени институции во повластена состојба и може да биде причина на крајот на годината кај општините да има остаток на средства од блок дотациите што општините не ги распределиле на средните училишта. Со тоа се потврдува дека досегашната распределбата на блок дотациите за средното образование по општини секоја година се

[17]Уредби за методологијата за утврдување на критериуми за распределба на блок дотации за средното образование по општини и Градот Скопје за 2017, 2018, 2019 и 2020 година
[18]член 101 став 5 од Закон за средното образование
[19]член 28 ставови 2 и 3 од Закон за средното образование

врши според историски податоци, водејќи сметка само висината на блок дотацијата за тековната година да не е помала од износот за блок дотација кој бил распределен претходната година за соодветната надлежност[20].

Формирање на голем број на паралелки со недоволен број на ученици во паралелка, континуирано намалување на бројот на ученици по години, зголемување на наставен кадар и отсуство на интерен акт на општините - методологија за распределба на блок дотациите во средните училишта, има за ефект нарушување на распределбата на блок дотацијата согласно критериуми предвидени во Уредбата поради што се јавува потребата од преиспитување на методологијата и критериумите за распределба на блок дотациите.

2.1.6. Уписот на ученици во општинските средни училишта, односно средните училишта на Градот Скопје се врши по пат на конкурс кој го објавува МОН во средствата за јавно информирање најдоцна до 31 март, по претходно доставени предлози од општините и Градот Скопје. Имајќи во предвид дека општините даваат предлози за упис на ученици во средните училишта на своето подрачје, а бројот на ученици е критериум наведен во Уредбите за утврдување на висината на блок дотациите, извршивме анализа на постапката за упис при што ги утврдивме следните состојби:

- секоја учебна година заради следење и спроведување на Конкурсите за запишување на ученици во прва година во јавните средни училишта, министерот за образование формира Државна комисија[21]. Формирањето на Државната комисија како и кои членови ќе учествуваат во истата не е уредено со законска регулатива, иако улогата на Комисијата е многу важна во постапката на подготвување на Конкурсите и истата има за задача да ги спроведе сите активности за реализација на истите. Комисијата е наведена во интерниот акт на МОН - Процедура за квалитет за подготвување на конкурсите за запишување на ученици во прва година во јавните средни училишта. Бројот на членови во Комисијата е секоја година различен, во неа освен

[20] член 12 став 3 од Законот за финансирање на ЕЛС

[21] Решение за формирање на Државната комисија за следење и спроведување на Конкурсите за запишување на ученици во прва година во јавните средни училишта за учебната 2016/2017, број 12-3754/1 од 09.02.2016 година, Решение за формирање на Државната комисија за следење и спроведување на Конкурсите за запишување на ученици во прва година во јавните средни училишта за учебната 2018/2019, број 20-689/1 од 22.01.2018 година и Решение за формирање на Државната комисија за следење и спроведување на Конкурсите за запишување на ученици во прва година во јавните средни училишта за учебната 2019/2020 број 18-706/1 од 18.01.2019 година

вработени од МОН учествуваат претставници од повеќе различни државни институции[22], при што најмал е бројот на членови од општините преку ЗЕЛС. Така, од 12 членови во Комисијата за учебната 2016/2017 година, само 2 биле претставници од општините преку ЗЕЛС, за учебната 2018/2019 година од вкупно 13 членови во Комисијата, исто така само 2 членови биле претставници од општините преку ЗЕЛС и за учебната 2019/2020 година од вкупно 11 членови, само еден е претставник на општината преку ЗЕЛС.

- Конкурсите за запишување ученици во јавните средни училишта[23], се објавуваат најдоцна до 31 март, од страна на МОН по претходно доставени предлози од општините и Градот Скопје. Предлозите на општините за упис секоја година се идентични, односно содржат непроменет / ист број на ученици за истите образовни профили во истите училишта иако праксата покажува дека интересот за одредени профили е многу мал.
- Врз основа на податоци од МОН за конкурси и уписи на ученици во средно образование, утврдивме неусогласеност на бројот на ученици (квота) кои врз основа на Конкурсите може да се запишат со реалниот број на запишани ученици за период 2017-2020 година. (Прилог 3 - Преглед број 6).

  Од сите општини во Република Северна Македонија само предлозите за запишување на учениците дадени од Општина Илинден, во периодот 2017-2020 година, се во корелација со бројот на запишани ученици во прва година во јавното средно училиште.

Воспоставениот начин на работење на Државната комисија која го спроведува Конкурс за запишување на ученици во средните училишта, во која општините партиципираат со најмал број на членови и нереалните предлози што општините секоја година ги даваат до МОН за запишување на учениците во прва година во јавните средни училишта имаат влијание на бројот на запишаните ученици кој е еден од основните критериуми за распределба на блок дотацијата по општини.

2.1.7. Значајноста на конкурсите за упис на ученици во средните училишта по образовни профили е од особена важност поради тоа што

[22]Претставник од Биро за развој на образование, од Државен Просветен инспекторат, од Центар за стручно образование и обука и од Управа за унапредување на образованието на јазиците на припадниците на заедниците

[23]Конкурси за запишување ученици во јавните средни училишта за учебните 2017/2018, 2019/2020 и 2020/2021

општините/државата се соочуваат со проблем на невработеност на лица со завршено средно образование, кој согласно податоците од Државниот завод за статистика[24] изнесува 45,19%[25] од вкупниот број на невработени во државата во вториот квартал од 2020 година. Во истиот период во 2019 година, тој процент изнесувал 47, 29%.

Од друга страна, изготвена е Анкета за потребата од вештини на пазарот на трудот во Република Северна Македонија за 2020 година, од страна на Агенцијата за вработување, според која најголем дел од очекуваните нови вработувања во наредните 6 до 12 месеци, според степенот на потребно образование се вработувања на лица со завршено средно образование или 46,9%. По дејности, предвидено е 92% од вработувањата да се поврзани со дејностите со недвижниот имот, 89% дејноста транспорт и складирање, во дејноста објекти за сместување и сервисни дејности со храна 74%, додека во дејноста градежништво 71% од вработувањата.

Имајќи ги во предвид горенаведените состојби произлегува дека постои отсуство на анализа/проекција меѓу постоечките образовни профили што се изучуваат во средните училишта со реалната потреба на истите на пазарот на трудот. Ова се потврдува со невработеност на лица со завршено средно образование. Отсуството на функционална анализа на мрежата на средни училишта, а посебно на анализа на образовните профили во средното стручно образование кои реално се потребни на општините/државата, има за ефект продуцирање на недоволно стручен кадар за одредени профили или продуцирање на кадар кој е веќе присутен во поголем број на пазарот на трудот. Оваа состојба е наведена и во Стратегијата за образованието за период 2018 – 2025 година, поради што веќе се отпочнати активности за реформа на средното стручно образование. Отсуството на функционална анализа влијае на утврдувањето на висината на блок дотациите за средното образование по општини, бидејќи постојат средни стручни училишта со паралелки со мал број на ученици, а неопходно е обезбедување на наставен кадар по образовни профили, што е причина повеќе за потребата од преиспитување на постоечката мрежа на средни училишта во државата.

2.1.8. Согласно законската регулатива[26], општините се надлежни за сместување на учениците во ученички домови како дел од системот на образование и воспитание. Основањето, организацијата, функционирањето и управувањето

[24] Соопштение од ДЗС број 2.1.20.30 од 04.09.2020 година
[25] од вкупниот број на невработени 159.623 лица, со средно образование се 72.129 лица
[26] член 22 став 1 точка 8 од Законот за локалната самоуправа

со ученичките домови е уредено со Законот за ученичкиот стандард[27]. Во Република Северна Македонија постојат 18 ученички домови[28], од нив 2 се државни ученички домови, а останатите (16) се општински. Од 16 општински ученички домови, десет се ученички домови кои се во состав на средни училишта[29] и шест се општински ученички домови.

Со увидот во документацијата од МОН и ученичките домови ги констатиравме следните состојби:

- Законот за ученичкиот стандард за прв пат е донесен во 2005 година со кој[30] меѓудругото е уреден начинот на финансирање на ученичките домови, но истиот во целост не е спроведен. Не е спроведена обврската средствата за финансирање на јавните ученички домови да се распределат на општините каде што е седиштето на домот, по пат на блок дотации и наменски дотации согласно со одредбите утврдени во Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа. Од документацијата и податоците доставени од МОН, констатирано е дека ученичките домови се финансираат врз основа на средства кои МОН ги доделува на име партиципација. Партиципацијата се исплаќа по ученик, а износот е утврден со Програмата за унапредување на дејноста на ученичкиот стандард[31].
- Исто така, со преодните и завршни одредби од Законот за ученичкиот стандард[32] е уредено дека од 01.09.2007 година постојните државни ученички домови треба да продолжат со работа како општински ученички домови односно ученички домови на градот Скопје и дека основачките права и обврски спрема ученичките домови треба да бидат преземени од страна на општините, односно градот Скопје. Начинот на преземање на основачките права и обврски од страна на општините било дефинирано да се изврши со носење на одлука од страна на Владата на Република Северна Македонија врз основа на која би се пренело правото на сопственост над објектите и имотот на ученичките домови на општините и Градот Скопје, но таква одлука до денес не е донесена. Иако таква одлука не е донесена, општинските

[27]Закон за ученичкиот стандард

[28]18 ученички домови, од кои четири ученички домови се наменети за ученици со посебни образовни потреби и тоа за ученици со оштетен вид, со оштетен слух и говор и ученици со пречки во развојот.

[29]од 10 ученички домови кои се во состав на средни училишта, 6 се општински ученички домови кои се во состав на средни училишта, а 4 се државни ученички домови во состав на средни училишта

[30] член 73 ставови 1 и 2 од Законот за ученичкиот стандард

[31]врз основа на член 73 став 1 од Законот за ученички стандард секоја година се донесуваат Програми за унапредување на дејноста на ученичкиот стандард за 2017, 2018, 2019 и 2020 година

[32]членовите 85, 86 и 87 од Законот за ученичкиот стандард

ученички домови се регистрирани во Централниот регистар на Република Северна Македонија (Регистар на други правни лица) и во нивните Тековни состојби е наведено дека општините на чие подрачје се наоѓаат се јавуваат како нивен основач, без наведување на основот на тоа запишување.

Од друга страна, ученичките домови кои се во состав на средните училишта[33] не се регистрирани како такви во Централниот регистар на Република Северна Македонија.

Почнувајќи од 01.01.2021 година, Владата на Република Северна Македонија со Одлука ги презела основачките права и обврски на средното угостителско туристичко училиште „Ванчо Питошески" во Охрид во чиј состав работи ученички дом и истото продолжува да работи како Државно средно училиште-Регионален центар за стручно образование и обука „Ванчо Питошески" Охрид[34], Со основањето на Државното средно училиште е избришано постоењето на ученичкиот дом и неговата сметка, кое претходно во актите на средното училиште[35] било наведено дека е во состав и работи во средното училиште.

Ученичките домови за ученици од средното образование во кои се изведува воспитно-образовната дејност се неразделно поврзани со средните училишта, каде што исто така се остварува воспитно-образовната дејност. За да јавна дејност биде остварена, што произлегува и од законската регулатива[36], истата општините по правило треба да ја вршат целосно и исклучиво, односно дејноста не смее да биде одземена или како во конкретниов случај ограничена. Со оглед на тоа што не е целосно регулирано работењето на ученичките домови, општините не можат да ги користат ученичките домови, што влијае на обезбедување подобри и поквалитетни услови за сместување, исхрана, воспитно-образовна работа, грижа за здравјето, културно-забавни, спортско-рекреативни и други активности на учениците во нивното подрачје.

По нацрт извештајот Министерството за образование и наука не известува за преземените активности за изготвување на анализа за утврдување на

[33] 6 средни училишта во чиј состав има ученички дом

[34]Одлука број 44-10757/1 од 24.11.2020 година донесена од Владата на Република Северна Македонија врз основа на член 5 од Законот за изменување и дополнување на Законот за стручно образование и обука(Службен Весник на РМ број 275/2019)

[35] Статут, правилници за организација и систематизација на работните места...

[36] член 21 од Законот за локалната самоуправа

најдобро решение за функционирањето и финансирањето на ученичките домови во РСМ.

2.1.9. Градот Скопје основан со посебен закон[37], има специфичен статус, и во исто време е и главен град на државата и посебна единица на локалната самоуправа. Со одредбите од овој закон е уредена организацијата, надлежностите и финансирањето на Градот Скопје и на општините во Градот Скопје, соработката меѓу нив, како и други прашања од значење за Градот Скопје. Со одредбите од законот, на Градот Скопје му се доверени посебни надлежности со кои се издвојува од останатите општини во РСМ и општините во Градот Скопје.

Поради специфичноста на Градот Скопје во однос на останатите општини, ги издвојуваме следните состојби:

- Постапката за донесување на Буџетот на Град Скопје започнува со испраќање на Буџетски циркулар[38]од страна на Министерството за финансии до Градот Скопје како и до сите општини во РСМ. Во насоките за изготвување на Буџетот на општините- Буџетските циркулари пооделно во периодот 2017-2020 година кои се доставуваат во месец септември секоја година во периодот 2017-2020 година, не содржат податоци за дотациите за Градот Скопје и за општините што се трансферираат од Буџетот на Република Северна Македонија. Всушност за проценетите износи на наменските и блок дотации за финансирање на пренесените надлежности, Градот Скопје и останатите општини во Република Северна Македонија се известени дополнително со допис што Министерството за финансии го доставува заедно со прилог прегледи на проценети приходи од ДДВ, наменски и блок дотации. Дописот во периодот 2017-2020 година од страна на Министерството за финансии е доставен со закаснување[39] (за 2020 година е доставен на 13.12.2019 година). Ова постапување на надлежното министерство предизвикува тешкотија при подготвувањето на Буџетите, бидејќи тие податоци наведени во

[37]Закон за Градот Скопје

[38]член 27 во врска со член 14 од Законот за финансирање на ЕЛС

[39]Буџетскиот циркулар за 2017 година доставен е до Градот Скопје под број 08-4754/2 од 18.10.2016 година, Буџетскиот циркулар за 2018 година доставен е до Градот Скопје под број 08-5832/2 од 05.12.2017 година, Буџетскиот циркулар за 2019 година доставен е до Градот Скопје под број 08-6331/2 од 23.11.2018 година и Буџетскиот циркулар за 2020 година доставен е до Градот Скопје под број 08-8246/2 од 13.12.2019 година

Буџетскиот циркулар се основ Градот и општините реално да планираат.

- Градот Скопје нема донесено интерен акт/процедура за распределба на средствата од блок дотациите на единките корисници.
- Во однос на надлежностите, односно работите од јавен интерес од локално значење што Градот Скопје ги врши, а поконкретно во однос на образованието, Градот Скопје е надлежен само за јавните средни училишта на подрачјето на градот[40]. Од вкупно 96 општински средни училишта во државата, 23 средни училишта се наоѓаат на подрачјето на Град Скопје. Тоа подразбира дека скоро 24% од вкупниот број на средни училишта во државата се средни училишта кои се во надлежност на Градот Скопје. Од 23 средни училишта, 6 училишта се гимназии, 12 стручни средни училишта и 5 се средни училишта со мешани паралелки (гимназија и стручно).
- Висината на блок дотациите за средното образование што Градот Скопје ги добива секоја година, изразено во проценти изнесува 30% од вкупниот износ на блок дотации за средното образование во Република Северна Македонија. Од извршените анализи, во средните училишта во Градот Скопје во 2020 година учат 33% од вкупниот број на ученици од сите средни училишта во државата, кои се распределени во многу паралелки и со голем број на ученици во паралелките, прикажано во Табела број 4.

Табела 4

Учебни години	Вкупен број на ученици во РСМ	Број на ученици во средните училишта во Градот Скопје	Вкупен број на паралелки во средните училишта	Број на паралелки во средните училишта во Градот Скопје	Вкупен број на вработени во средните училишта во РСМ	Број на вработени во средните училишта во Градот Скопје
2017/2018	67.728	21.737	3.234	895	8.095	2.194
2018/2019	66.862	21.782	3.251	908	8.181	2.228
2019/2020	65.504	21.629	3.267	909	8.170	2.239

- Општините во градот се надлежни само за основното образование на своите граѓани што живеат на подрачјето на општината.

Градот Скопје како и останатите општини во државата, не е навремено информиран за висината на блок дотациите за финансирање на пренесените надлежности кое има влијание на реалното планирање на средствата од блок

[40]член 10 став 1 точка 6 од Законот за Градот Скопје

дотации во Буџетот на Градот, а непостоењето на интерен акт/процедура за распределба на блок дотациите до средните училишта придонесува до ризик од субјективно постапување при распределбата на средствата.

2.1.10. Во учебната 2008/2009 година е воведена задолжителноста на средното образование[41], а во 2012 година[42] е воведен и бесплатниот превоз на учениците до училиштето од нивното живеалиште. Со воведување на оваа законска обврска, Градот Скопје за сите ученици запишани во средните училишта во градот, кои ги исполниле условите пропишани со законската регулатива[43], секоја година организира бесплатен ученички превоз: градски и приградски. Истиот е обезбеден преку склучување на договор со Јавното сообраќајно претпријатие ЈСП-Скопје за организирање на линиски градски и приградски превоз до сите училишта во градот[44]. Бесплатниот превоз на ученици во 2020 година[45] учествува со околу 9% од вкупните блок дотации за средното образование распределени за Градот Скопје.

Останатите општини во Република Северна Македонија имаат обврски да спроведат постапка за јавна набавка за обезбедување на бесплатен превоз на учениците. Поради тоа, општините/средните училишта биле доведени во состојба да прифатат повисоки цени на услуги за превоз понудени од економските оператори, што влијаело на влошување на финансиската состојба на средните училишта. Ова е констатирано во Извештајот за

---

[41]Закон за изменување и дополнување на Законот за средното образование (Службен Весник на РМ број 49/2007)

[42]Закон за изменување и дополнување на Законот за средното образование (Службен Весник на РМ број 100/2012)

[43] член 41-а од Законот за изменување и дополнување на Законот за средното образование (Службен Весник на РМ број 100/2012) гласи: (1) За ученикот кој е со статус на редовен ученик во јавно средно училиште се организира бесплатен превоз до училиштето, ако ученикот не се смести во ученички дом. (2) Ученикот од ставот (1) на овој член има право на бесплатен превоз ако местото на живеење е оддалечено најмалку 2,5 километри од средното училиште во кое ученикот е запишан и ја посетува наставата и ако избраната струка и профил не е застапена во општината во која ученикот живее. (3) За ученикот кој користи сместување и исхрана во ученички дом не се организира бесплатен превоз до дома за време на викендите, освен за учениците со посебни образовни потреби. (4) Ученикот со посебни образовни потреби и лицето за негова придружба имаат право на бесплатен превоз без оглед на оддалеченоста на нивното место на живеење до државното средно училиште во кое ученикот е запишан и ја посетува наставата. (5) Начинот на организирањето на бесплатниот превоз на учениците, учениците со посебни образовни потреби и лицата за нивна придружба, од местото на живеење до јавното средно училиште, го утврдува министерот"

[44]Закон за изменување и дополнување на Законот за превоз во патниот сообраќај (Службен Весник на РМ број 187/2013)

[45]Бесплатниот превоз на ученици во Градот Скопје учествува со 14% во 2019 година, 15% во 2018 и скоро 17% во 2017 година од вкупните блок дотации за средното образование распределени за Градот Скопје

анализата на состојбите со финансирањето на пренесените надлежности на општините, од декември 2019 година од Министерството за локална самоуправа, како носител на Меѓуресорската работна група[46].

Со воведувањето на бесплатниот превоз на учениците како законска обврска, предизвикани се големи тешкотии кај средните училишта во РСМ, бидејќи тие за прв пат биле соочени со обврска да го организираат превозот на учениците, а со постапките за јавни набавки кои се спроведувани најчесто од страна на општините наместо да се обезбедат најниски цени често пати цените се неколку кратно повисоки од реалните за што обезбедените средства со блок дотациите не се доволни за покривање на трошоците за превозот на учениците. Резултат на тоа беа блокирани сметки на училиштата кои по спроведувањето на финансиската помош[47], заклучно со месец септември 2018 година отпочнаа непречено да работат – деблокирање на истите.

Исто така, потешкотии во делот на финансирањето на трошоците за превоз на учениците предизвикува и фактот што трошоците се на терет на општината во која учениците посетуваат настава без да партиципира за тие трошоци општината во која живеат.

Во 2018 година извршено е изменување и дополнувања на законската регулатива[48], со што е уредено бесплатниот превоз на ученици на подрачјата на општините каде има утврден возен ред да се врши од страна на носителите на дозвола за општински линиски превоз, по цени и на начин утврдени од советите на општините и советот на Град Скопје[49]. На овој начин превозот се врши по цени утврдени од превозниците кои не можат да бидат повисоки од цените за останатите патници. Според одговорите на прашалниците и доставената документација од општините, превозот на ученици во средните училишта е организиран на начин согласно измените на законот (Општина Битола и во Општина Охрид).

[46]Решение број 02-2375/1 од 15.12.2017 година за формирање на Меѓуресорска работна група за редефинирање на начинот и утврдување на критериумите за наменските и блок дотации на општините, со претставници од Министерството за финансии, Министерството за образование и наука, Министерството за труд и социјална политика, Министерството за култура, Министерството за локална самоуправа и ЗЕЛС, донесено од министерот за локална самоуправа, врз основа на Заклучокот од 31 седница на Владата на Република Северна Македонија од 10.10.2017 година

[47]Законот за финансиска поддршка на ЕЛС и единките корисници основани од ЕЛС за финансирање на доспеани а неплатени обврски (Службен Весник на РМ број 209/2018)

[48]Закон за изменување и дополнување на Законот за превоз во патниот сообраќај (Службен Весник на РМ број 163/2018)

[49]член 22-б од Закон за изменување и дополнување на Законот за превоз во патниот сообраќај (Службен Весник на РМ број 163/2018)

Има општини во кои има населени места каде нема соодветен правен субјект за вршење на линиски превоз, како и населени места со мал број на ученици кое исто така има влијание на висината на цената и на трошоците за превоз. Од учебната 2018/2019 година, Градот Скопје обезбедил бесплатен превоз за сите ученици запишани во средните училишта, без оглед на оддалеченоста од средното училиште. Овој начин на финансирање на бесплатниот превоз за своите ученици, Градот Скопје го овозможува преку учество со сопствени средства, предвидени со Годишните програми за активностите од областа на средното образование и Буџетот на Градот Скопје за средното образование. „Бесплатен превоз за сите ученици од средните училишта на Град Скопје"е мотото на проектот во чии рамки се обезбедуваат сопствени финансиски средства за бесплатен превоз на сите средношколци независно од оддалеченоста на нивното место на живеење од училиштето во кое што учат. На овој начин Градот обезбедува еднакви можности за олеснет пристап на секој ученик до училиштето со користење на бесплатен превоз и со тоа допринесува за поквалитетни услови за образование на сите ученици.

Со измените на законската регулатива од 2018 година, утврдените состојби се делумно надминати, односно средните училишта, а со тоа и општините го регулираат превозот на учениците преку правен субјект за вршење на општински линиски превоз каде се создадени услови за истото, но сеуште постои ризик од зголемување на трошоците за населените места каде нема субјект за вршење на линиски превоз и населени места со мал број на ученици.

2.2. Управување со блок дотациите за детска и социјална заштита

2.2.1 Со Буџетите на МТСП[50] потпрограма А2-Пренесување на надлежностите на ЕЛС, предвидени се средства за финансирање на надлежностите на ЈУ за деца - детски градинки и дејности од социјална заштита домови за стари лица по општините и општините во Градот Скопје каде има ЈУ за деца детски градинки дадени во **Табела број 1** - Блок дотации по надлежности за период од 2017 – 2020 година.

Во 2019 година згрижувањето и воспитанието на децата од предучилишна возраст се вршело во вкупно 68 јавни установи за деца - детски градинки распоредени во 57 општини во 315 објекти[51]

[50] Буџет на МТСП за 2017, 2018, 2019 и 2020 година

[51] Во 2017 година има 65 ЈУД во 54 општини распоредени во 266 објекти; во 2018 има 66 ЈУД во 55 општини во 273 објекти; во 2020 година има 71 ЈУД во 60 општини

Износот на оваа блок дотација е втора по големина во споредба со износите за блок дотации за образованието и културата и во проценти блок дотациите за детска и социјална заштита учествуваат со 11,40% од вкупниот износ на средства кои се распределуваат за блок дотации за период 2017-2020 година.

Распределбата на блок дотациите е според формула со параметри/критериуми[52] врз основа на кои се пресметува вкупниот износ на средства за блок дотации за општинските јавни установи за деца - детски градинки, кои понатаму се насочуваат во општините и општините во Градот Скопје. Поради недоволна јасност и применливост во пракса на уредбите за методологијата за утврдување на критериумите за распределба на блок дотациите, се доведува во прашање целосната и доследна примена на критериумите и формулите предвидени со Уредбите.

Ова особено се однесува на различните ситуации од пракса, односно има градинки сместени во големи објекти со големи површини, а мал број на деца, кои повлекуваат поголеми трошоци за греење, мали објекти со мал број на деца или мали објекти со максимален број на пополнетост на групите со деца.

Во 2017 година со заклучок на Влада на РСМ се препорачува на ЗЕЛС во соработка со МФ, МОН, МТСП и МК да се редефинираат начинот и утврдувањето на критериумите за распределба на наменските и блок дотациите до општините. Во месец ноември 2019 година донесена е нова Уредба за методологијата за утврдување на критериумите за распределба на блок дотациите на ЈУ за деца – детски градинки и Центрите за ран детски развој во состав на јавните установи детските градинки по општини за 2020 година[53], со која е предвиден поинаков начин на распределба на средствата, односно утврдена е нова поедноставна формула. Со новата Уредба се зема во предвид фактичкиот и проектираниот капацитет на градинките, односно утврдениот просечен број на деца на кој се додава трошокот по дете, а онаму каде во градинките има и центри за ран детски развој (за деца од 3-6 години, без спиење и храна) се додаваат средства утврдени само врз основа на проектираниот капацитет. Сето тоа, пак е во согласност со обезбедените средства во Буџетот за 2020 за оваа намена, при што се предвидува средствата по општина да не смее да е помала од 350 илјади денари односно

[52]Основна сума по дете за престој на дете во општинска јавна установа за деца – детска градинка со вкалкулирани трошоци за греење за 2 (два) месеца повеќе од останатите општински јавни установи за деца – детски градинки каде што периодот на греење значително е подолг од периодот на греење во останатите општини, број на деца во општинска јавна установа за деца – детска градинка според фактичкиот број на деца и искористеноста на проектираниот капацитет на општинската јавна установа за деца - детска градинка, број на вработени во општинска јавна установа за деца - детска градинка

[53]Службен весник на РСМ број 245 28.11.2019 година

да не биде помала од потребните средства за исплата на бруто плати и надоместоци од бруто плати заклучно со состојбата на вработените од претходната година.

Со извршениот увид во документацијата на МТСП ревизијата констатира дека со вкупните блок дотациите за финансирање на надлежностите на ЈУ за деца - детски градинки се покриваат само бруто платите на вработените, односно изразено во проценти по години изнесуваат 83% во 2017 година, 81% во 2018 година, 93% во 2019 година и заклучно со првите 9 месеци од 2020 година процентот за бруто плати е 83%. Останатите средства од вкупните блок дотации се за покривање на основните потреби на детските градинки, што е особено значајно за општините кои имаат големи објекти и површини или постари објекти. Со тоа се доведува во прашање доволноста на средствата за тековно одржување на објектите и функционирањето на детските градинки. Овие состојби се присутни во голем број на општини.

Во ноември 2019 година, е одржана 35-та седница на Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање, при што е констатирана потребата од изработка на нова формула за начинот на распределба на средствата, но до денес состојбата е сеуште непроменета.

2.2.2 Општините немаат надлежност при вработување на стручниот кадар во градинките, бидејќи целиот процес е централизиран и е во надлежност на МТСП и МФ. Поради наведеното општините не можат да помогнат во решавање на состојбата со недостиг на кадар, кој се јавува како проблем во детските градинки (Струга, Битола, Ѓорче Петров, Охрид и др.). Во услови кога постои тренд на зголемување на бројот на деца кои треба да бидат згрижени, а се намалува бројот на вработени во градинките по разни основи (пензија, смрт и сл.), надлежното министерство не одобрува пополнување на испразнетите работни места иако не станува збор за нови вработувања и за истите се обезбедени средства. Општините проблемот со кадровската екипираност го решаваат со склучување на договори на дело со цел непречено функционирање на институциите, со што вработените за иста одговорност во делот на бруто платите се доведуваат во нерамноправна положба.

Со увид во документацијата, утврдивме дека Буџетот за 2020 година е за 66% поголем од 2017 година, во кои влегуваат и зголемувањето на бруто платите на вработените, како и сите одобрени вработувања во 2019 и 2020 година, што во претходниот период биле финансирани од локалната власт, дадени во табелата подолу.

Табела бр.5

Преглед за опфатени деца на возраст од нула до 6 години во некоја форма на предучилишни установи и број на вработени по години			
Година	број на опфатени деца во ЈУД и ЦРДР	Вработени	Општини/ЈУДГ/Објекти
2017	33.126	4.541	Во 54 општини има 65 ЈУДГ сместени во 266 објекти
2018	36.487	4.302	Во 55 општини има 66 ЈУДГ сместени во 273 објекти
2019	36.331	5.050	Во 57 општини има 68 ЈУДГ сместени во 315 објекти
2020	36.787	5.212	Во 60 општини има 71 ЈУДГ

2.2.3 Со Буџетите на МТСП[54] потпрограма А2-Пренесување на надлежностите на ЕЛС, предвидени се средства за финансирање на надлежностите од социјална заштита - домови за стари лица по општините.

Блок дотациите за домови за стари лица, се наменети за конкретни активности и се финансираат само четири институции[55] во земјата во четири општини и тоа:

- ЈОУ ДСЛ Киро Крстески Платник – Прилеп,
- ЈОУ ДСЛ Зафир Сајто Куманово,
- ЈОУ ДСЛ Сју Рајдер Битола и
- ОЈУСЗСЛ д-р Иван Влашки Берово.

Распределбата на блок дотациите за периодот 2017 – 2020 година се врши согласно Уредби за методологијата за утврдување на критериумите за распределба на блок дотации за ЈУСЗ-ДСЛ[56].

Воспоставената формула за распределување на средства е базирана на фактичките трошоци на институциите, врз неколку влезни критериуми:

- број на сместени лица,
- број на вработени за кои се обезбедуваат бруто платите на вработените и
- материјалните трошоци на домови за стари лица.

[54] Буџет на МТСП за 2017, 2018, 2019 и 2020 година

[55] ЈОУ ДСЛ Киро Крстески Платник – Прилеп; ЈОУ ДСЛ Зафир Сајто Куманово; ЈОУ ДСЛ Сју Рајдер Битола и ОЈУСЗСЛ д-р Иван Влашки Берово

[56] Уредби за методологијата за утврдување на критериуми за распределба на блок дотации за јавните установи за социјална заштита-домови за стари лица општини за 2017, 2018, 2019 и 2020 година

Износот на блок дотацијата за домовите за стари лица е 0,30% од вкупниот износ на средства кои се распределуваат за сите блок дотации за период 2017-2020 година, прикажани во **Табела број 1.**

Со увид во податоците на ЈОУ Дом за стари лица „СЈУ РАЈДЕР„ Битола, утврдивме дека од блок дотацијата приближно 100% е плата за 2020 година поради измени во актите за социјалната заштита при што е направено усогласување на платите на вработените. Функционирањето на установата е отежнато поради недоволна кадровска екипираност. Имено СЈУ РАЈДЕР – Битола има изготвено функционална анализа доставена до МТСП за потребен број на вработени (56), а има само 29 вработени, доставени се 6 барања за согласност за вработување за кои сеуште не е добиен одговор. Во период на ревизијата во домот за стари лица се сместени околу 110 корисници поради светската пандемија Ковид 19, а капацитетот е 150 корисници. Со оглед на тоа што овој дом за стари лица покрива голема територија се води листа на чекање и редовно се запишани повеќе од 60 луѓе, а не постои ограничување за аплицирање.

Мал е бројот на локални установи - домови за стари лица, само 4 на територијата на РСМ. Со средствата кои ги добиваат овие установи по пат на блок дотации ги покриваат бруто платите на вработените а за останатите трошоци остануваат минимални средства. Истите се кадровски неекипирани поради сложениот и централизиран начин за добивање на согласности за вработување, недоволен расположлив капацитет на установите, а отсуствува стратегија на министерството за утврдување на реалната потреба на капацитетот на домовите за стари лица.

2.3. Управување со блок дотацијата во областа на културата

2.3.1. Од извршените анализи, во периодот 2017-2020 година, делот за култура е во просек 1,60% од вкупните блок дотации по надлежности, прикажани во Табела број 1. Овој процент е непроменет во текот на годините. Имајќи ја во предвид законската регулатива која што се однесува на локалната самоуправа[57], сите надлежности на општините имаат еднаков третман, но според анализите, преку вкупните средства што се распределуваат од блок дотации, во просек 87% отпаѓаат на блок дотации за образование, 11,40 % за социјална и детска заштита, а само 1,60 % отпаѓа на блок дотации за културата. Како можни причини за оваа состојба ги наведуваме следните:

[57]член 22 од Закон за локална самоуправа

- Блок дотациите за прв пат се воведени со донесувањето на Законот за финансирање на ЕЛС[58] (2004 година), како дотации за финансирање на надлежностите кои беа пренесени на локално ниво. Со одредбите од истиот закон[59], формирана е Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на општините во која не е предвиден претставник од надлежното министерство за култура што не е случај со другите министерства кои имаат свои претставници[60], што може да има влијае на неможност од следењето на системот на финансирање на општините односно од следење на наменското користење на средствата од блок дотации за културата, како една од надлежностите на Комисијата,
- Уредбите за методологијата за утврдување на критериуми за распределба на блок дотации од областа на културата не се променети од кога е воспоставена блок дотацијата во областа култура[61]. Имено распределбата на блок дотациите секоја година се врши според историски податоци, водејќи сметка само висината на блок дотацијата за тековната година да не е помала од износот за блок дотација кој бил распределен претходната година за соодветната надлежност.
- Општините немаат интерен акт – методологија за распределба на блок дотации од областа на културата. Од 30 општини во Република Северна Македонија во чие седиште има локална установа од областа на културата, одговор по однос на доставените прашалници добивме од 13 општини од кои само две општини имаат донесено интерен акт-методологија за распределба на блок дотациите.

Ваквиот начин на поставување и финансирање на културата на локално ниво од нејзиното воспоставување во 2004 година до денес, може да има влијание врз унапредувањето на културните дејности и активности на локално ниво.

2.3.2. Во 1998 година донесен е Законот за културата[62] кој се применува повеќе од две децении. Од донесувањето, истиот е изменет и дополнуван 16 пати. Со

[58]Закон за финансирање на ЕЛС
[59]член 15 од Законот за финансирање на ЕЛС
[60]член 15 од Законот за финансирање на ЕЛС (Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на општините ја сочинуваат претставник од Министерството за локална самоуправа, Министерството за финансии, Министерството за образование и наука, Министерството за труд и социјална политика и од Заедницата на единиците на локалната самоуправа на Република Македонија, или вкупно пет претставници)
[61]Уредби за методологијата за утврдување на критериуми за распределба на блок дотации од областа на културата за 2017, 2018, 2019 и 2020 година
[62]Закон за културата

големиот број на измени и дополнувања, изгубена е јасноста и ефикасноста на концептот на остварување на националниот интерес во културата. Со носењето на Националната стратегија за развој на културата во Република Македонија за периодот 2018-2022 година[63], е утврдена потребата од донесување на нов закон за културата[64], со што би се направиле повеќе суштински и концепциски измени во областа култура.

Согласно извршената анализа на законските и подзаконските прописи со кои се уредува областа култура, како и документацијата приложена од страна на МК, а се однесува на блок дотациите за културата, ги констатиравме следниве состојби:

- Институционалната децентрализација како прва фаза на децентрализацијата била започната уште од 2003 година, кога за прв пат била донесена Одлука за утврдување на мрежа на НУ од областа на културата со која била извршена поделбата на установите од областа на културата на национални и локални.[65] Со одлуката првично биле утврдени 51 НУ, но тој број од година во година се зголемувал со донесување на нови одлуки за основање на НУ. Во 2020 година вкупниот број на НУ изнесува 63[66], а на локални установи 49 распоредени во 30 општини, со што вкупниот број на установи од областа на културата во РСМ изнесува 112.
- Во Законот за култура[67], предвидено е сите одредби во истиот кои се однесуваат на НУ соодветно да се применуваат и на локалните установи, особено за основање, работа, раководење, управување, одлучување и финансирање на НУ како и за права од работен однос на вработените во НУ. Утврдивме дека со одредбите на истиот закон не е регулирана постапката за пренесување на надлежностите од државно на локално ниво на установите, односно нема правен основ за спроведување на втора фаза на децентрализацијата во областа култура. Поради тоа, со Националната стратегија за развој на културата во Република Македонија за периодот 2018-2022 година, се утврдила потребата од донесување на нов закон за културааата, со што би се направиле суштински и концепциски измени во областа култура.

[63] Националната стратегија за развој на културата во Република Македонија за периодот 2018-2022 година

[64] Предлог - Закон за остварување на јавниот интерес во културата (Со Одлука број 44-8883/1 од 27.09.2020 година, Владата на Република Северна Македонија го поднел Предлог-законот во Собранието на Република Северна Македонија)

[65] Одлуката за утврдување на мрежа на НУ од областа на културата

[66] Одлуки за основање на Национални установи

[67] член 38 од Законот за културата

- Од извршената анализа, 33 општини на своето подрачје немаат основано локални установи од областа на културата. Овие општини не добиваат средства од блок дотации за културата со што тие се во нерамноправна положба во однос на останатите општини во кои се основани локални установи од областа на културата.

Оттука произлегува дека со децентрализацијата не е обезбеден хармоничен и избалансиран однос меѓу демографскиот, економскиот и културниот развој на државата, постојат големи разлики поради нееднаквата развиеност на урбаните и руралните општини, со што сите општини неможат подеднакво да учествуваат во децентрализираните процеси во сите области, посебно во културата. Од таа причина изготвен е нов закон за култура - во фаза на донесување пред Собранието на РСМ, со кој е предвидена новина во регулирањето на децентрализацијата на НУ со постоење на правен основ за пренесување на надлежностите на основачките права на дел на НУ од државно на локално ниво што претставува и темелна реформа во културата и заложба утврдена со Националната стратегија за развој на културата во Република Северна Македонија за периодот 2018-2022 година.

2.3.3. Културата е една од надлежностите што се врши од страна на општините, согласно законската регулатива опфаќа институционална и финансиската поддршка на културните установи и проекти, негување на фолклорот, обичаите, старите занаети и слични културни вредности, организирање културни манифестации и поттикнување на разновидни специфични форми на творештво, а со блок дотациите од културата се финансираат следниве културни дејности:

- библиотекарство,
- музичко и сценско-уметничката дејност и
- музејска и
- кинетична дејност.

Од анализата на средствата од блок дотациите во културата што се распределени по општините во периодот 2017-2020 година, констатирани се следните состојби:

- Со блок дотациите се покриваат платите на вработените, односно изразено во проценти бруто платите во 2020 година учествуваат со 85%[68] од вкупниот износ на блок дотациите за културата. Останатите средства се распределуваат за тековни обврски на установата, како

[68]Во 2019 година, бруто платите во однос на вкупните блок дотации за култура изразено во проценти изнесуваат 80%, во 2018 година, бруто платите во однос на вкупните блок дотации за култура изразено во проценти изнесуваат 74% и во 2017 година, бруто платите во однос на вкупните блок дотации за култура изразено во проценти изнесуваат 77%

што се греење, струја и сл. Имајќи во предвид дека голем број од установите во државата се сместени во нефункционални објекти или објекти кои се руинирани, останатите средства во целина околу 15% се недоволни за тековно одржување на истите.

- Во однос на износот на средства кои општините во РСМ го издвојуваат за бруто плати, има општини кои издвојуваат поголеми средства во однос на вкупната блок дотација за култура. Така, за 2020 година, најголемо учество во бруто платата имаат општините Гевгелија и Кавадарци, бидејќи тие ја издвојуваат целата блок дотација за бруто плати, Општина Струмица 97% и општините Богданци и Врапчиште 95%. Најмало учество на бруто платата во однос на вкупната блок дотација за култура има Општина Крушево и тој процент изнесува 60%, Општина Битола 68% и Општина Кочани 69%[69].
- Од извршената анализа утврдивме дека бројот на вработени во локалните установи во периодот 2017 – 2020 година се движи од вкупно 509 вработени во 2017 до 603 вработени во 2020 година. Иако бројот на вработени се зголемува има локални установи кои работат со 1 до 3 вработени иако во моментот на преземање институцијата имала поголем број на вработени. Карактеристично е дека бројот на вработените се намалува со преземање на институцијата на локално ниво поради централизираниот процес на добивање согласности за вработување во услови и кога се обезбедени средства не се добиваат согласности од надлежното министерство.
- Од вкупниот број на 49 локални установи во државата, најмногу локални установи има Град Скопје. Во Градот Скопје основани се и работат 8 локални установи[70] со вкупен број на 301 вработен во 2020 година. Имајќи во предвид дека вкупниот број на вработени во сите локални установи изнесува 603 вработени во 2020 година, може да се заклучи дека 50% од вкупно вработените во локалните установи во државата се вработени во локалните установи во Град Скопје. Иако во

[69]Во 2019 година, Општина Гевгелија за бруто плати издвојува изразено во проценти 98% од вкупната блок дотација, Општина Струмица 96%, а најмалку издвојуваaат Општина Крушево 45%, Општина Кочани 56% и Општина Валандово 57%. Во 2018 година, Општина Кавадарци за бруто плати издвојува изразено во проценти 90% од вкупната блок дотација, Општина Штип 89%, а најмалку издвојуваaат Општина Кочани 52% и Општина Куманово 54%. Во 2017 година, Општина Чучер Сандево за бруто плати издвојува изразено во проценти 94% од вкупната блок дотација, Општина Кавадарци 93%, а најмалку за бруто плата издвојуваaат Општина Ресен 50% и Општина Богданци 54% од вкупната блок дотација

[70]ЈУ Градска библиотека Браќа Миладиновци, Младинскиот културен центар (МКЦ), Зоолошка градина Скопје, Конгресен центар Александар Македонски (Универзална сала), Културно информативниот центар (КИЦ), Детски културен центар (ДКС), Домот за култура Кочо Рацин и Музејот на Град Скопје

Градот Скопје основани се и егзистираат 8 локални установи, Градот Скопје нема донесено интерен акт-методологија со критериуми за распределба на блок дотации за култура на локалните установи.

- Во 2018 година вработени се 16 лица во Градска библиотека Браќа Миладиновци. Постапката за вработување започнала со поднесување на барање за вработување од страна на ЈУ Градска библиотеката директно до Министерството за култура[71], без да притоа да биде известен Градот Скопје како нивен основач[72].

Со ваквиот начин на извршување на децентрализираните надлежности - реализирање на културата што е и критериум за распределба на средствата од блок дотациите наведен во Уредбите, остануваат незначителни средства, поради што локалните установи и општините се принудени да се јавуваат на конкурси за финансирање проекти од национален интерес по одделни области и активности од културата, што секоја година се објавуваат од страна на министерството за култура со цел афирмирање и развој на културата на локално ниво.

2.3.4. Со Одлука на Владата на Република Северна Македонија донесена во месец март 2020 година беа преземени мерки за спречување на внесување и ширење и можност од заразување од Корона вирусот (COVID – 19) односно беше забранет воспитно-образовниот процес во средните училишта со физичко присуство, која мерка е се уште во важност. Како резултат на отсуство на учениците од наставата во училиштата, како и неспроведувањето на превозот на учениците, останат е дел од средствата за блок дотациите кај општините кој е нераспределен. Со увид во документација кај одредени општини кои ги посетивме во тек на ревизијата утврдивме нераспределени/непотрошени средства од блок дотациите, особено за средното образование. Ревизијата ги констатира следниве состојби:

- Градот Скопје има непотрошени средства на крајот од 2020 година во износ од 268.334 илјади денари, а тие споредени со вкупната блок дотацијата за средно образование, изразено во проценти изнесуваат 9%.

[71]Допис од Министерство за култура број 03-378/1 од 21.06.2018 година до ЈУ Градска библиотека Браќа Миладиновци, со кој се известува дека се обезбедени средства за вработување на неопределено време

[72]член 22 од Одлуката за извршување на Буџет на Град Скопје за 2018 година (Службен Гласник на Град Скопје број 12/2017) - буџетските корисници – јавните градски установи можат да вработуваат нови работници и да пополнуваат испразнети работни места согласно со актите за организација и систематизација, само под услов, ако за тоа се обезбедени средства во Буџетот на Република Македонија, за што писмено известување дава Министерството за финансии, а врз основа на барање од Градоначалникот на Град Скопје до надлежното министерство за потребата од вработување во градските установи

Градот Скопје продолжил со обврската да обезбедува бесплатен превоз, но само за ученици кои преку обуки, пракса и сл. продолжиле да го следат воспитно-образовниот процес во средните училишта. Инаку во вкупните блок дотации за средно образование, бесплатниот превоз учествува со 9,3%.

- Општина Велес во текот на 2020 година има непотрошени средства во износ од 47.856 илади денари, односно од планираните 177.926 илјади денари блок дотации за средното образование, реализирани се 130.070 илјади денари.
  Општина Велес во текот на 2020 година продолжила со обврската да обезбедува бесплатен превоз но само за ученици кои преку обуки и пракса продолжиле да ја следат наставата во училиштата, посебно карактеристично кај двете средни стручни училишта. По овој основ, од вкупните блок дотации за средно образование само 9% се потрошени средства за обезбедување бесплатен превоз на учениците[73].
  Во тек на 2020 година за средните училишта, посебно заради обврската од следење на наставата преку on-line настава, општината од свои сопствени средства и од донации набавила таблети за следење on-line настава компјутери за учениците кои што немаат уред за следење на наставата, лаптопи за наставниците и слично.

- Во Општина Охрид при спроведување на програмата Н2 – средно образование во континуитет остануваат нереализирани средства од блок дотациите. Ова особено се однесува на 2020 година бидејќи има остаток на средства во износ од 32.843 илјади денари. Остатокот на овие средства е резултат на воведување на on-line настава на учениците во услови на светската пандемија Ковид 19.

- Општина Битола на крајот на 2020 година има нереализирани средства во износ од 141.468 илјади денари. Со оглед на тоа што станува збор за непотрошени средства, распоредувањето на средствата ќе се врши согласно барањата на единките корисници, за што општината ќе носи одлуки.
  Во тек на 2020 година заради обврската за on-line настава, општината од свои сопствени средства обезбедила компјутерска опрема за дел од основните училишта поради неуспешни постапки за јавни набавки спроведени од страна на училиштата.

Овие состојби на нераспределени/непотрошени средства се присутни во најголемиот број на општини во Република Северна Македонија со тенденција

[73] Во 2017, 2018 и 2019 година, Општина Велес за бесплатниот превоз на ученици, потрошила изразено во проценти околу 23% од вкупната блок дотација за средно образование.

на нивно зголемување поради траење на светската пандемија Ковид 19 и во тековната 2021 година, за што има потреба од вклучување на Комисијата за следење на системот на финансирање на општините која во рамките на своите надлежности треба да го следи наменското користење на средства од блок дотации и да изнајде адекватна распределба на средствата од блок дотации во услови кога одредени институции не функционираат целосно или функционираат на друг можен начин.

Во период на вршење на ревизијата извршена е измена и дополнување на Законот за финансирање на единиците на локална самоурправа со кој е пропишано дека доколку на крајот на фискалната година општините имаат остварено вишоци на сметките за блок дотации од Буџетот на РСМ а при тоа ЈУ кои се финансираат од блок дотации немаат неизмирени обврски, општината со одлука на Советот овие средства може да ги префрли на сметката на основниот буџет за финансирање на нејзините надлежности или на посебна наменска сметка за финансирање на конкретен проект или активност по претходно обезбедена согласност од Владата на РСМ.

IV. ЗАКЛУЧОК

Законската регулатива предвидува пренесените надлежности да бидат финансирани со блок-дотации во образованието, културата, раната детска заштита и заштитата на стари лица. Системот на финансирање на пренесените надлежностите на општините не е заснован на начелото на финансирање на надлежности (функции) туку на институции од образованието, детската и социјална заштита и културата. Оттука произлегува дека со децентрализацијата не е обезбеден хармоничен и избалансиран однос меѓу демографскиот, економскиот и културниот развој на државата, постојат разлики поради нееднаквата развиеност на урбаните и руралните општини, со што сите општини неможат подеднакво да учествуваат во децентрализираните процеси во сите области, посебно во културата.
И покрај иницијативата за редефинирање на начинот и критериумите за наменските и блок дотации за општините од страна на надлежните министерства не се преземени доволно активности, за редефинирање на начинот и утврдување на критериуми за наменските и блок дотациите за општините.
Состојбите кои ги утврдивме кај образованието упатуваат на заклучок дека не е направена проценка за утврдување на неопходна мрежа на училиштата во секоја општина, а со тоа не е обезбедена рационализација на трошоците за бруто плати како и за останатите трошоци неопходни за функционирање на секое од училиштата.
Кај средното образование отсуствува функционална анализа на мрежата на средни училишта особено на образовните профили кои се реално потребни на општините и државата.
Блок дотацијата за детските градинки од 2019 се пресметува согласно нова Уредба донесена поради неприменливост на претходната методологија, но останува проблемот со централизираниот и комплексен процес на вработувања што е особено значаен кај детските градинки во услови на недостаток на човечки ресурси.
Отсуствува стратегија на МТСП со која ќе се утврди реалната потреба и капацитет на домовите за стари лица .
Блок дотациите во културата се распределува врз основа на непроменети критериуми во Уредбата, а општините немаат донесено интерни акти за распределба на средствата до институциите.
Во услови на пандемија и донесени мерки на заштита од Ковид 19 кога образовниот процес се одвива далечински без физичко присуство, средствата за блок дотации со Буџетите за 2020 и 2021 година не се намалени, што придонесува на сметките за блок дотациите на општините да останувааат непотрошени средства.
Преземените мерки и активности не се доволни за да овозможат ефективно извршување на пренесените надлежности кои се финансираат со блок дотации.

V. ПРЕПОРАКИ

Министерство за финансии - Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на општините

- Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на општините да преземе активности за навремено изготвување на извештаите со цел навремено преземање на активности по однос на дадените препораки во истите.

- Министерството за финансии во соработка со Владата на Република Северна Македонија да ја дефинира компетентноста на членовите на Комисијата со одреден акт со цел непречено донесување на одлуки.

- Министерството за финансии навремено да го доставува циркуларот за изготвување на буџетите на општините со податоци за проектираните износи на висината на средствата на блок дотации по дејности во функција на навремено донесување на буџетите на општините.

Надлежните министерства – МФ, МЛС, МОН, МК, МТСП

- Секое од горенаведените надлежни министерства во областа на својата надлежност да преземат активности во насока на спроведување на препораките на Меѓуресорската работна група - МРГ, со прилог акциски план за спроведување на препораките, а со цел редефинирање на начинот и утврдувањето на критериумите за наменските и блок дотациите за општините.

Министерство за образование и наука

- Министерство за образование и наука да преземе активности за преиспитување на постојните критериуми или надополнување на истите предвидени во Уредбите за методологијата за утврдување на критериумите за распределба на блок дотации за основно образование.

- Министерство за образование и наука да преземе активности за преиспитување на постојната мрежа на основните училишта со цел утврдување на реална/рационална мрежа на училиштата во секоја општина.

- Министерство за образование и наука да преземе активности за уредување на работењето на Државната комисија за уписи во средните училишта, заради учество на повеќе претставници од општините во истата, согласно позитивните прописи.

- Министерство за образование и наука да преземе мерки и активности за спроведување на сеопфатна реформа во средното образование, односно спроведување на функционална анализа на постоечката мрежа на средни училишта во државата, што ќе влијае на утврдување на висината на блок дотациите за средното образование по општини.

- Министерство за образование и наука да изготви анализа за утврдување на најдобро решение за функционирање и финансирање на учениичките домови во Република Северна Македонија. Врз основа на која би се уредило правото на сопственост над објектите и имотот на учениичките домови и начинот на финансирање.

- Министерство за образование и наука во соработка со Министерството за финансии и Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на општините да дадат насоки на општините за распределба на нераспределените средства со цел рационално искористување на истите од страна на единките корисници.

Министерство за труд и социјална политика и Министерство за финансии

- Министерство за труд и социјална политика во соработка со Министерството за финансии да го интензивираат процесот на одобрување на согласности за нови вработувања кога се работи за испразнети работни места за кои се обезбедени средства со цел непречено функционирање на институциите.

- Министерство за труд и социјална политика да преземе активности за утврдување на реална потреба од капацитети на домовите за стари лица и соодветно на тоа обезбедување на средства за нивно финансирање и поддршка на општините кои покажуваат интерес за отворање на домови за стари лица.

Министерство за култура и Општините во Република Северна Македонија

- Министерството за култура да преземе активности за преиспитување на воспоставените критериуми во Уредбите дали истите се применливи или е потребно нивно менување, со цел зголемување на средствата за блок дотација за културата по општини, а со тоа овозможување културата да биде достапна на сите граѓани под еднакви услови.

- Општините во соработка со Министерството за култура да ги зголемат активностите на локалните установи и на културните содржини, со цел надминување на јазот меѓу културниот центар и останатите општини во државата.

- Во функција на понатамошна децентрализација, Министерството за култура да ја преиспита состојбата со потребата од Национални установи на локално и централно ниво.

Општините и Град Скопје

- Општините и Градот Скопје кои немаат донесено интерни акти процедури за распределба на блок дотациите по области до јавните институции, да ги донесат во функција на транспарентен и објективен пристап при распределбата на средствата од блок дотациите.

- Општините да го зголемат учеството на Буџетот на општината за финансирање на пренесените надлежности во областа на образованието, детската и социјалната заштита и културата.

- Општините да донесат локални културни политики, да воведат стратегиско планирање и да обезбедат активни програми за културен развој со цел граѓаните да имаат порамноправен пристап до културните и уметничките вредности, независно од нивната демографска припадност и местото на живеење.

ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
СКОПЈЕ - SHKUP
28.05.2021
13-303/14

Република Северна Македонија

Министерство за образование и наука

Бр. 08-7934/2
Датум 21-05-2021

До: Државен завод за ревизија

Предмет: Известување за нацрт извештај за ревизија на успешност – "Ефективност на мерките и активностите во функција на реализација на пренесените надлежности кои се финансираат со средства од блок дотации"

Почитувани,

Во врска со доставениот Нацрт извештај за ревизија на успешност – "Ефективност на мерките и активностите во функција на реализација на пренесените надлежности кои се финансираат со средства од блок дотации, Министерството за образование и наука наодите од извештајот ги цени за значајно за подобрување на состојбата во оваа област.
По доставениот Нацрт-извештај, Министерството за образование и наука има забелешка единствено на точка 2.1.8 од Нацрт извештајот за ученичките домови, како и поврзано со истото во дел IV Заклучок - Министерство за образование и наука и Влада на Република Северна Македонија. Имено, во овие делови од Нацрт-извештајот по констатирање на фактичката состојба согласно законската регулатива е нотирано дека дејноста на ученичките домови не смее да биде одземена или ограничена да ја извршува општината, а Министерството за образование да превземе активности за спроведување на обврската средствата за финансирање на јавните ученички домови да се распределат на општините каде што е седиштето на домот, по пат на блок дотации и наменски дотации. Во врска со претходно наведеното Министерството за образование и наука со цел за ефикасно фукционирање и финансирање на ученичките домови подготвува анализа за состојбата како и за оправданоста истите да бидат децентрализирани или со оглед на нивниот регионален карактер а не локален (општински карактер) поради сместување на ученици од повеќе градови да бидат во надлежност на Министерството за образование и наука, поради што сметаме дека во прилог на утврдување на најдобро решение за фукција и финансирање на ученичките домови во Нацрт – извештајот во овој дел би било од значење да се нотира потребата од анализа за утврдување на најдобро решение за функција и финансирање на ученичките домови.

Министерството за образование и наука изразува искрена соработка со Државниот завод за ревизија за оценка на состојбите и значајноста на наодите и препораки за подобрување на јавните политики и јавните услуги во интерес на функцијата и квалитетот во областа образование и наука.

Со почит,

Министерка,
Мила Царовска

РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА-REPUBLIKA E MAQEDONISË SË VERIUT
МИНИСТЕРСТВО ЗА ОБРАЗОВАНИЕ И НАУКА
MINISTRIA E ARSIMIT DHE SHKENCËS
СКОПЈЕ-SHKUP

Изготвил:
Снежана Костовска Фрчкоска

Министерство за образование и наука на Република Северна Македонија
Ул. „Св. Кирил и Методиј" бр. 54, Скопје Република Северна Македонија
+389 2 3117 896
www.mon.gov.mk

Република Северна Македонија
Министерство за финансии

Republika e Maqedonisë së Veriut
Ministria e Financave

– Сектор за буџет и фондови –

РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА - REPUBLIKA E MAQEDONISË SË VERIUT
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
СКОПЈЕ - SHKUP

Примено: Pranuar më:	02.06.2021		
Орг. Един. Nj. org.	Број: Nr.	Прилог: Shtojcë:	Вредност: Vlera:
	13-303/15		

Архивски број: 08-3034/2
Датум: 27-05-2021

До: Државен завод за ревизија

Предмет: Мислење по Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор за извршена ревизија на успешност - „Ефективност на мерките и активностите во функција на реализација на пренесените надлежности кои се финансираат со средства од блок дотации“

Врска: Ваш бр. 13-303/9 од 21.4.2021 година

Почитувани,

Во врска со Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор за извршена ревизија на успешност - „Ефективност на мерките и активностите во функција на реализација на пренесените надлежности кои се финансираат со средства од блок дотации“, Министерството за финансии го дава следново мислење:

- Во делот III.Ревизорски наоди, 1. Нормативни акти за регулирање на блок дотациите за образование, детска и социјална заштита и култура - во делот 1.1.2. кој се однесува на работата на Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на општините, во однос на забелешката во алинејата 1, ве известуваме дека Годишниот извештај за развојот на системот за финансирање на општините за 2019 година беше изготвен до крајот на септември 2020 година, но поради пандемијата од Ковид 19, Комисијата немаше можност да го разгледа. Извештајот е разгледан и усвоен на 39-та Седница на Комисијата која се одржа на 20.4.2021 година.
- По однос на препораките изнесени во делот V. Препораки, а се однесуваат на Министерството за финансии – Комисија за следење на развојот на системот за финансирање на општините ве известуваме дека Комисијата не е независно и самостојно тело, нема сопствен буџет, членовите се градоначалници и претставници од администрацијата на надлежните министерства и немаат доволно капацитет со кои би можеле да го следат наменското трошење на дотациите.
- Подготовката на годишните извештаи се реализира откако ќе се добијат податоци од завршните сметки на сите општини и од тие причини се доцни со подготовката на извештаите.

Министерство за финансии Република Северна Македонија
Ministria e Financave Republika e Maqedonisë së Veriut
Ул. „Даме Груев“ бр.12, Скопје
Rr. „Dame Gruev“ nr.12, Shkup
+389 2 3255 536
www.finance.gov.mk

– Сектор за буџет и фондови –

- По однос на доставувањето на Буџетскиот циркулар за општините со проекции за износите за блок и наменски дотации, ве извстуваме дека Министерството за финансии основните насоки за подготовка на буџетите ги доставува на општините во законски пропишаниот рок до 30 Септември. Рокот во кој се доставува Буџетскиот циркулар до општините се совпаѓа со рокот за подготовка на Буџетот на РСМ во кој се утврдуваат износите за блок и наменски дотации до општините. Поради преклопување на роковите Министерството за финансии не е во можност податоците за блок дотации да ги достави до 30 Септември. По добивањето на првичните пресметки за висината на блок и наменските дотации од надлежните министерства, Министерството за финансии дополнително сите општини ги известува за висината на дотациите.

Со почит,

Министер за финансии
Dr. Fatmir Besimi

Изработил: Радмила Сандева Крстова
Согласен: Аница Иваноска – Стрезовски/Тања Трипунова
Одобрил: д-р Јелена Таст

Министерство за финансии Република Северна Македонија
Ministria e Financave Republika e Maqedonisë së Veriut
Ул. „Даме Груев“ бр.12, Скопје
Rr. „Dame Gruev“ nr.12, Shkup
+389 2 3255 536
www.finance.gov.mk

Одговор
на забелешки на
Нацрт извештај на Овластениот државен ревизор

На ден 28.05.2021 година добиени се забелешки на Нацрт извештајот за извршената ревизија на успешност на тема “Ефективност на мерките и активностите во функција на реализација на пренесените надлежности кои се финансираат со средства од блок дотации” бр. 08-7934/2 од 21.05.2021 година, од одговорното лице Мила Царовска, министер. Истите во Државниот завод за ревизија се заведени под број 13-303/14 од 28.05.2021 година.

Забелешките се разгледани од страна на Овластениот државен ревизор и констатирано е следното:

1. Забелешката на констатираните состојби во **точката 2.1.8** која се однесува на ученичките домови како дел од системот на образование и воспитание, **претставува известување** за преземени активности од страна на МОН. Имено, заради ефикасно функционирање и финансирање на ученичките домови, МОН подготвува анализа за утврдување на најдобро решение за функцијата и финансирањето на ученичките домови во Република Северна Македонинја. Преземените активности соодветно ќе бидат обелоденети во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор.

Одговор
на забелешки на
Нацрт извештај на Овластениот државен ревизор

На ден 02.06.2021 година добиено е мислење на Нацрт извештајот за извршената ревизија на успешност на тема “Ефективност на мерките и активностите во функција на реализација на пренесените надлежности кои се финансираат со средства од блок дотации” бр. 08-3034/2 од 27.05.2021 година, од одговорното лице на Министерството за фунансии д-р Фатмир Бесими, министер. Истите во Државниот завод за ревизија се заведени под број 13-303/15 од 02.06.2021 година.

Забелешките се разгледани од страна на Овластениот државен ревизор и констатирано е следното:

1. Забелешката на констатираната состојба во точката 1.1.2. која се однесува на последниот годишен извештај за развојот на системот за финансирање на општините за 2019 година, кој до денот на ревизијата не беше изготвен од Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на општините, претставува **известување** за причината поради која истиот не е навремено донесен – пандемија на Ковид 19. При тоа сме известени дека истиот е донесен на 20.04.2021 година.

2. Забелешката за делот V. Препораки, кои се однесуваат на МФ – Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на општините, претставува **известување** за поставеноста и екипираноста на Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на општините, што ревизијата го имаше во предвид при спроведување на ревизијата и истото е содржано во извештајот.

3. Забелешката за делот V. Препораки, кои се однесуваат на МФ – Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на општините, за навремено изготвување на извештаите од страна на Комисијата, претставува **известување** дека подготовката на годишните извештаи се реализира откако ќе се добијат податоци од завршните сметки на сите општини и од тие причини се доцни со подготовка на извештаите, што ревизијата го имаше во предвид при спроведување на ревизијата.

4. Забелешката на препораката во делот V. Препораки по констатираната состојба во точка 2.1.9., која се однесува на преземање на активности за навремено доставување на циркуларот за изготвување на буџетите на општините со податоци за проектираните износи на висината на средствата

на блок дотации по дејности во функција на навремено донесување на буџетите на општините, **не се прифаќа**, од причина што не се доставени дополнителни докази туку се само наведени хронолошките активности за: доставување на буџетскиот циркулар до ЕЛС, изготвување на буџетот на РСМ во кој се утврдуваат износите за блок и наменски дотации до општините, преклопување на роковите поради кои МФ не е во можност податоците за блок дотации да ги достави до 30.09. Наведените активности ревизијата ги имаше во предвид и истите се образложени во извештајот.

Напоменуваме дека по однос на забелешките на Нацрт извештајот, од страна на Министерството за финансии не е доставена дополнителна документација.